



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회학 석사 학위논문

지역 경찰의 '서비스 지향적 경찰
역할 모델'의 수용

2019 년 8 월

서울대학교 대학원

사 회 학 과

김 은 지

지역 경찰의 '서비스 지향적 경찰 역할 모델'의 수용

지도교수 권 현 지

이 논문을 사회학 석사 학위논문으로 제출함
2019 년 8 월

서울대학교 대학원
사 회 학 과
김 은 지

김은지의 석사 학위논문을 인준함
2019 년 7 월

위 원 장 추 지 현 (인)

부위원장 권 현 지 (인)

위 원 김 원 정 (인)

국문초록

본 연구는 ‘서비스 지향적 경찰 역할 모델’이 위계적인 경찰 조직 구조에서 최말단 대민업무 부서인 지구대/파출소에서 어떻게 실제로 집행되고 있는지를 다룬다. 특히 순찰요원들의 재량에 의한 ‘서비스 역할’ 수용 혹은 거부에 주목한다. 지구대/파출소는 지역주민과의 소통을 일상적으로 담당하는 부서라는 점에서 ‘서비스 지향적 경찰 역할 모델’의 도입에 따른 변화에 가장 직접적인 영향을 받는 부서이다. 그러나 ‘일선 관료’로서 지역 경찰관은 일선 현장을 직접 다룬다는 점에서 중앙으로부터 일정한 타협적 거리를 확보할 수 있는 재량을 갖는다. 지역경찰관은 재량에 의해 새로운 ‘서비스 역할’을 경찰의 확대된 역할로서 수용하거나 혹은 새로운 변화를 거부하기도 한다. 본고에서는 심층 면접을 통해 이러한 지역경찰관의 태도를 관례화와 젠더화의 측면에 주목하여 입체적으로 조망한다.

주요어 : 서비스, 지구대/파출소, 일선관료, 재량, 관례화, 젠더화

학 번 : 2017-28920

목 차

제 1 장 서론: 문제제기	1
제 2 장 선행 연구 검토	5
제 1 절 경찰의 역할 규범 변화	6
제 2 절 ‘일선 관료’로서 지역경찰과 재량	11
제 3 절 연구의 설계	17
제 3 장 분석틀 및 연구방법	23
제 1 절 분석틀 및 연구의 설계	23
제 2 절 연구방법	25
가. 연구자료	25
나. 연구방법	26
제 4 장 경찰 조직의 ‘서비스 역할’ 수용	28
제 1 절 경찰의 ‘서비스 역할’ 도입 배경	51
제 2 절 ‘서비스 역할’의 경찰 조직 수용	66
제 3 절 소 결	82
제 5 장 지역경찰의 ‘서비스 역할’ 수용	26
제 1 절 ‘서비스 역할’과 관련된 일선 조직의 변화	57
가. 지역 경찰 업무의 시스템화	58
나. 지역 경찰관의 재량	65
제 2 절 지역 경찰의 ‘서비스 역할’에 대한 태도	74
가. 경찰 역할의 본질과 지역 경찰의 ‘서비스 역할’	75
나. 지역 경찰에 대한 조직적, 사회적 태도	83
제 3 절 지역 경찰 조직에서의 젠더화 논리	91
가. 보수화된 재량의 젠더화	92
나. 젠더화에 대한 적극적 해석과 한계	98

제 4 장 결론	108
참고문헌	114
Abstract	119

표 목 차

[표 1] 지역 경찰관의 재량 행사 유형	15
[표 2] 면담자의 인구학적 특성	26
[표 3] 행정 서비스 헌장 제정 지침	30
[표 4] 경찰 서비스 헌장	30
[표 4] 역대 청장의 핵심 비전	38
[표 5] 역대 청장의 핵심 비전 키워드 정리	41
[표 6] 여경 미담 기사 정리	50

그 림 목 차

[그림 1] 경찰 조직도	6
[그림 2] 분석틀	23
[그림 3] 치안 행정 고객 만족도 제도	31
[그림 4] 1998~2017 조직 내 여경 점유율 변화	33
[그림 5] 1998, 1999년 여경의 기능별 분포	35
[그림 6] 2006 여경과 남경의 기능별 분포	36
[그림 7] 2016 여경과 남경의 기능별 분포	36
[그림 8] 서비스 신고 요청 시 경찰관 대응 매뉴얼	45

제 1 장 서 론: 문제제기

본 연구는 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델이 어떻게 우리나라 경찰에 조직적으로 도입되고 있으며, 특히 최일선의 대민업무를 담당하는 말단 조직인 ‘지역경찰¹⁾’에서 이러한 변화를 어떻게 수용하고 있는지를 다룬다.

‘서비스 지향적 경찰활동 모델’에 관한 선행연구는 최근 약 20년 동안 경찰의 역할 및 기능이 패러다임적 전환을 경험하고 있음에 주목한다. Kelling and Moore(1988)는 전통적인 경찰의 역할이 범죄를 진압하고, 법을 집행하는 ‘범죄투사(crime-fighter)’로서의 기능에 집중했다면, 최근 경찰의 역할은 이보다 다원화된 양상을 보여주고 있다고 보았다. 특히 보다 총체적인 사회적 역할을 강조하는 ‘사회노동자(social-worker)’로서의 역할은 이전에 강조되지 않았지만 새롭게 중요성을 얻어가고 있는 경찰 역할이라고 할 수 있다.

우리나라 경찰의 경우에도 서비스지향적 경찰 모델은 특히 ‘제2 창경’을 선포한 2000년 경찰대개혁 당시 변화의 키워드였으며, 경찰은 시민친화적 이미지를 확립하기 위해 친근한 모습의 포순이, 포돌이 마스코트를 도입²⁾하는 등 가시화에 주력했다. 경찰의 역할은 더 이상 범죄 대처에 국한되지 않았으며, 대민업무, 사회봉사 등의 역할이 강조되었다. 특히 대민업무의 최접점에 있는 생활안전경찰의 역할의 중

1) ‘지역 경찰’은 여기서 지구대/파출소에 근무하고 있는 순찰 경찰관들을 의미한다. 관할 지역 주민들과 대면접촉을 통해 지역 치안을 관리한다는 점에서 ‘자치경찰’과 유사하지만, ‘지역경찰’은 중앙경찰제 하에 최말단 기구라는 점에서, 중앙경찰의 명령체계에 독립적인 ‘자치 경찰’과는 구분되는 개념이다.

2) 1999년 친근하고 다정한 경찰 이미지 개선을 위해 경찰 개릭터 포돌이, 포순이가 제작, 홍보되었다(경찰백서, 2000).

요성이 재부각되었다. 1998년 행정서비스헌장제정지침에 의해 제정된 ‘경찰서비스헌장’은 인권존중, 국민편익을 위한 민원업무 처리 및 봉사, 서비스 등을 중점적으로 강조하고 있으며, 이와 같은 변화를 반영하고 있다고 할 수 있다.

그러나 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델의 도입이 실제로 조직에 어떤 변화를 주었는지는 일선 단계에서 실무적인 집행의 문제를 고려하여 보다 실증적으로 접근할 필요가 있다. 따라서 본 연구의 초점은 2000년대 초반 이후 우리나라 경찰의 ‘서비스 지향적 모델’의 도입 배경을 고려할 때 실제 지구대/파출소에서 경찰의 서비스 역할과 관련된 변화가 어떻게 수용되고 있는지에 대한 것이다. Lipsky(2010)는 관료 조직 체계의 일선단계에서의 정책 집행 과정이 중앙단계에서의 정책 구상 과정과는 상이한 실무적 제약에 직면하게 된다는 점에 주목한다. 이러한 관점에서 전반적인 정책 형성 과정을 이해하기 위해서는 policy-making의 주체라고 할 수 있는 ‘일선 관료(street-bureaucracy)’의 해석 및 수용의 과정을 고려해야 한다. 경찰 조직에서 ‘일선 관료’는 지역 경찰관이라고 할 수 있다. 따라서 지역 경찰관이 ‘서비스 지향적 역할’의 도입 관련된 조직의 변화를 어떻게 해석하고 있으며, 어떤 실무적 제약 하에서 이를 수용하고 있는지를 별도로 고려해야 한다. 실제 일선 경찰관들은 반드시 공식적 경찰의 지침에 의해서만 공무를 집행하는 것이 아니라 ‘거리의 현실’에 맞게 나름의 조정 및 타협의 과정을 거치게 되기 때문이다. 지구대/파출소에서 일선경찰관이 실제로 경찰의 역할이 변화해가고 있음을 경험한다고 할 때, 이는 공식적인 매뉴얼이나 지침의 변화에 의해서 체감될 수도 있지만, 실제 공무 집행 과정에서 직면하는 시민들의 반응 혹은 내부 구성원들의 세대교체 등에 의해서도 체감될 수 있는 것이다. 요컨대 일선 경찰관들이 서비스 지향적 경찰 역할을 어떻게 해석하고 수용하는지가 실제 공무집행 방식을 상당부분 결정한다는 것이다.

지역 경찰 조직에서 서비스 역할이 어떻게 산출되는지에 중요하게 영향을 끼치는 요인으로 본고에서는 지역경찰관의 ‘재량’, 특히 초남

성조직인 경찰에서 ‘젠더화된(gendered)’ 재량에 주목한다. 관료에게 재량이란 ‘주어진 권한의 한계 내에서 작위(action)이건 부작위(inaction)이건 가능한 대안들 중 어느 하나를 선택할 자유를 갖는 것’을 말한다(Davis, 1969). 립스키는 이러한 재량을 일선 관료를 정의하는, 본질적인 부분으로 보았다.³⁾ 가령, 일선관료들은 공공서비스의 예측 불가능한 수요를 통제하기 위해, 본인에게 주어진 업무량을 조절하거나, 자기 위주로 업무 내용을 결정 및 수정하는 등의 재량을 행사하게 된다. 이때 립스키는 일선관료의 행태가 실무적 제약, 요컨대 구조에 의해 결정되는 측면을 강조한다. 일선관료들이 공공서비스 수요자를 평가(rating)하고, 선별적으로 서비스를 공급(screening)하는 것은 이들이 직면하는 실무적인 구조적 제약을 고려하면 업무의 본질적인 측면으로 보아야 한다는 것이다.

그러나 여전히 구조를 변화시키는 행위자의 문제는 중요하다. 특히 여기서는 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’과 관련된 지역 경찰관들의 다양한 수용 및 해석의 과정에 주목한다. 이때 ‘재량’은 지역 경찰관들이 ‘서비스 역할’을 어떻게 해석 및 수용하는지에 영향을 주는 중요한 요인이 된다. 한편 각각 지역 경찰관들에게 재량의 행사는 일률적으로 나타나는 것이 아니며, 상이한 맥락에 따라 다르게 나타난다. 가령 일부 경찰들에게 ‘재량’은 절차, 매뉴얼에만 구속되지 않고 보다 유연하게 공무를 집행할 수 있게 하는 근거가 된다. 이들에게 ‘재량’은 지역 경찰관의 ‘서비스 역할’을 적극적으로 수용하게 하는 기반이라고 할 수 있다. 그러나 한편으로 지역 경찰관들에게 ‘재량’은 오히려 새로운 경찰의 역할 모델에 저항하는 근거가 되기도 한다. 이들이 직면하는 거리의 현실이 예측 불가능할수록, 경찰 조직이 본인들을 충분히 보호하지 않는다고 인식할수록, 이들은 ‘재량’에 의해 더욱 절차대로 공무를 집행하게 된다. 여기에서 재량은 지역 경찰관이 ‘서비스 역할’을 거

3) 립스키(2010)는 일선관료를 “첫째 업무를 수행하는 과정에서 시민들과 상호작용하고, 둘째 권한을 행사함에 있어 어느 정도 재량권(공적 인가 혹은 공공혜택 등을 분배할 수 있는 권리)이 있으며, 셋째 작업 구조의 제약으로 인해 실제 직무를 수행할 때는 이상적인 방식과는 괴리된 방식으로 업무를 수행하게 되는 공무원”으로 정의하고 있다.

부하는 중요한 근거가 된다.

특히 초남성 조직인 경찰 조직에서 ‘서비스 역할’을 거부하는 지역 경찰관의 보수화된 재량은 자주 ‘젠더화(gendered)’된 방식으로 나타난다. 조직의 젠더화란 ‘집단 내의 이점이나 불리한 점, 착취와 지배, 행동과 감정, 의미와 정체성 등이 남성과 여성, 남성다움과 여성다움의 차이를 통해 패턴화되는 것’을 의미한다(Acker, 1990:146). 가령 지역경찰관들은 ‘서비스 역할’을 협소하게 정의하여 이를 일종의 여성화된 경찰활동으로 인식한다. 이때 여성화된 경찰활동은 실재하는 것이 아니라 남성성의 대척점에 있는 여성성으로 상정되는 자질들을 투여한 것에 불과하다. 경찰의 재량이 보수화된 방식으로 나타날수록 이러한 여성성은 경찰 역할에 적합하지 않은 것으로 의미화된다. 이로써 지역 경찰관들은 ‘서비스 역할’ 역시 경찰 본연의 업무가 아닌 것으로 의미화할 수 있게 되며, 전통적인 남성성을 강조하는 ‘범죄투사(crime-fighter)’모델이 지역 경찰 조직에서 다시 정당화된다.

이상의 논의를 정리하면 본 연구의 질문은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 경찰 조직에서 ‘서비스 지향적 역할’이란 어떤 사회적, 조직적 맥락에서 수용되었는가? 1990년도 후반~2000년도 초반을 기점으로 새롭게 부각된 경찰의 ‘서비스 기능’은 구체적으로 어떤 측면을 의미하며, 이를 위해 경찰 조직은 어떤 제도적, 정책적 노력을 시도하였는가.

둘째, 전술한 ‘서비스 지향적 역할’과 관련된 변화가 일선에서는 어떻게 발현되고 있으며, 이러한 변화에 대한 지역 경찰관들의 해석 및 수용은 어떻게 이루어지고 있는가. 이 과정에서 지역 경찰관들의 재량은 ‘서비스 지향적 역할’ 수용에 어떤 영향을 끼치는가. 만약 지역 경찰관들이 재량에 의해 ‘서비스 지향적 역할’을 거부한다면, 지역 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’은 어떻게 젠더화(gendered)’된 메커니즘으로 작용하는가.

제 2 장. 선행 연구 검토

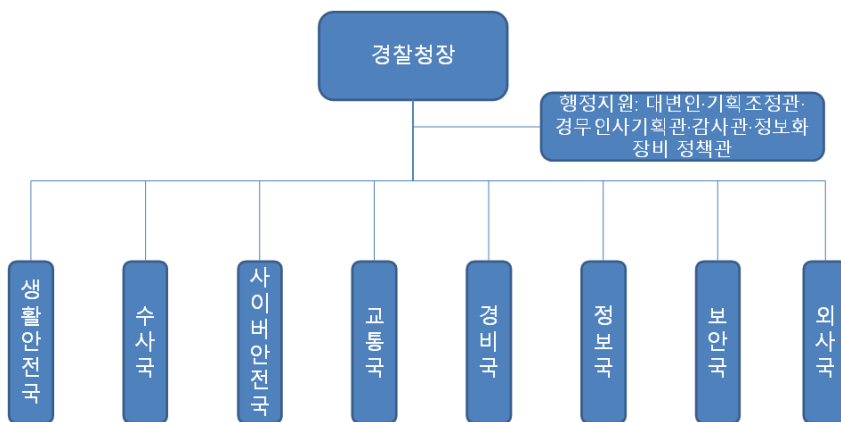
본 연구의 목적을 명확히 하기 위해서는 경찰 조직이 서비스 역할을 수행하게 된 맥락에 관한 선행연구의 논의들이 어떻게 쟁점화되고 있으며, 이러한 논의의 지형 속에서 본 연구가 어디에 위치하고 있는지를 제시할 필요가 있다. 경찰의 역할 규범 변화는 치안수요자 중심의 대민서비스 확대, Community policing, 조직의 개방과 소통의 확장 등 다양한 맥락에서 논의되고 있지만, 본 연구에서 주목하고자 하는 바는 다음과 같다. 첫째로, ‘일선 관료(street-bureaucracy)’로서 지역 경찰관이 처한 조직적 맥락과 재량의 문제이다. 지역 경찰관은 일선 현장에서 시민들과 직접 상호작용하면서 동시에 중앙 조직의 지침을 하달 받아 공공 서비스를 제공하는 중간자적 역할을 수행한다. 이때 지역 경찰관에게 ‘재량’은 예측 불가능한 일선 현장을 다룬다는 점에서 업무상 필수불가결한 부분이다. 이러한 지역 경찰관의 재량은 ‘서비스 지향적 역할’ 모델 수용에 어떤 함의를 갖게 될까. 둘째로, 지역 경찰 조직의 ‘젠더화(gendered)’된 재량의 문제이다. 특히 지역 경찰관이 ‘서비스 지향적 역할’ 모델을 수용하는 과정에서 이들의 재량은 자주 ‘젠더화’된다. 이때 지역경찰의 ‘서비스 지향적 역할’을 젠더화시키는 메커니즘은 어떤 것일까.

본 장에서는 이러한 두가지 쟁점을 다루기 전에 먼저 경찰 조직이 ‘서비스 지향적 역할’을 수용한다는 것은 어떤 의미인지를 개념적으로 다루고, 다음으로 ‘일선 관료’로서 지역 경찰관의 ‘서비스 지향적 역할’ 수용 문제와 지역 경찰관의 재량이 젠더화되는 문제와 관련된 선행연구들을 차례로 정리하고자 한다.

제 1 절. 경찰의 역할 규범 변화

이번 절에서는 경찰 조직이 서비스 역할을 수용한다는 것은 구체적으로 어떤 의미인지에 대해 살펴보고자 한다. 1990년대 이후부터 부각되기 시작한 경찰의 서비스 역할은 무엇보다 조직의 다원화 맥락에서 이해할 수 있다.

먼저 경찰이 사회적으로 담당하고 있는 역할은 무엇일까. 이에 대한 법률적 근거는 ‘경찰관 직무집행법’ 제2조의 ‘직무의 범위’ 규정을 통해 확인할 수 있다. 규정에 의하면 경찰관은 ‘국민의 생명, 신체 및 재산의 보호/ 범죄의 예방, 진압 및 수사(범죄피해자 보호)/ 경비, 주요 인사 경호 및 대간첩, 대테러 작전 수행/ 치안정보의 수집, 작성 및 배포/ 교통 단속과 교통 위해의 방지/ 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력/ 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지’의 직무를 수행한다. 각각의 직무는 생활안전, 수사 및 형사, 경비, 정보, 교통, 외사 등의 기능 부서로 구체화되어 수행되고 있다.



<그림 1> 경찰 조직도(경찰청 홈페이지)

이 중에서 특히 ‘국민의 생명, 신체 및 재산의 보호’와 ‘공공의 안녕과 질서 유지’는 대통령령인 경찰공무원 복무규정 제3조에서 ‘경찰 사명’으로서 다시 한번 강조되는 것⁴⁾이며, 조직 내의 특수성을 갖는 다른 기능들과 달리 경찰관이라면 ‘보편적으로’ 당연히 담지하고 있어야 할 역할로 자주 거론되고 있다. 양자의 개념은 밀접하게 관련되어 있는 것으로 다루어지지만, ‘공공의 안녕과 질서 유지’는 특히 이전보다 협소한 의미의 법집행 기능을 확대한, 보다 포괄적인 ‘경찰의 사회적 서비스 기능’으로서 다루어지고 있다.

본 연구에서 주목하고자 하는 경찰의 역할 역시 이와 같은 ‘사회적 서비스 기능’이라고 할 수 있다. 이와 같은 경찰의 사회적 서비스 기능은 많은 선행연구에서 최근에 경찰 역할이 확대된 영역에 해당하는 것으로 해석하고 있다(이윤호, 2014; 나용찬 외, 2012; Fielding, 2002). 근대 이전에는 통치 작용의 미분화됨으로 인해 경찰의 역할이 ‘정치작용’의 차원에서 다루어져 경찰작용과 통치작용이 하나의 기능으로 존재했지만, 근대 이후에는 시민의 자유가 확대되면서 경찰활동의 범위가 소극적인 ‘위험 방지’ 차원으로만 축소되면서 이와 같은 사회적인 통치작용은 경찰작용에서 탈각된 것으로 이해된다(Fielding; 2002). 그러나 현대 복지국가에서 경찰활동의 범위는 다시 ‘공공의 안녕과 질서 유지’를 위한 포괄적인 사회적 서비스를 대국민에게 제공하는 것으로 ‘경찰 서비스 정신’이 정의되었으며(나용찬 외, 2012) 그 의미와 내용은 다소 포괄적이지만, 범죄와 직접적으로 관련되어 있지 않지만 실질적으로 일선 경찰관들이 수행하는 역할로 이해되고 있다. 그러나 이와 같은 역할 모델의 변화를 기능적으로 범죄와 관련되지 않은 민원, 상담, 봉사 등 ‘기타 업무’ 영역에만 한정 지을 수는 없을 것이다. ‘서비스 역할’로의 변화는 이러한 포괄적인 사회적 서비스가 전통적인 경찰의 영역이었던 ‘치안’의 영역과 명확한 경계를 구분할 수 없음을 인식한 것이며, 따라서 심지어 전통적인 ‘수사’의 영역에서도 이러한 ‘서비스 역할’로의 변화를 논의할 수 있기 때문이다. 요컨대

4) ‘국가와 민족을 위하여 충성과 봉사를 다하여 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서 유지함을 사명으로 한다.’

‘서비스 지향적 경찰 역할’로의 변화는 대민서비스 업무 전반에 걸친 경찰 조직의 변화를 의미할 것이다.

그렇다면 이와 같은 경찰 역할상의 변화를 개념적으로 어떻게 정의할 수 있을까. 많은 선행연구들이 ‘전통적 경찰활동 모델’에서 ‘지역사회 경찰활동(community policing) 모델’로의 전환을 논의하면서 특히 경찰과 시민과의 관계 변화에 주목하고 있다. Kelling and Moore(1988)는 ‘전통적 경찰활동 모델’에서 경찰 조직에게 시민은 관리와 규제의 대상이었음을 지적한다. 이때 시민은 치안 활동에서도 범죄 첩보를 제공해주는 정도의 보조적인 역할만을 수행하는 존재에 불과했다. 그러나 ‘지역사회 경찰활동 모델’에서 시민은 협력과 협치의 대상으로, 치안의 공동 생산자로서 주체적인 역할을 수행하는 존재가 되었다고 할 수 있다.

이에 따라 경찰에게 기대되는 역할상 역시 변화하였는데, Roberg et al(1990)의 ‘경찰 역할에 대한 기대-통합 모형(expectation-integration model)’에 의하면, 경찰 역할에 대한 ‘조직적 기대’가 ‘법률적 기대’ 뿐만 아니라 보다 포괄적으로 ‘환경적 기대’ 역시 고려하기 시작했다는 점을 제시하고 있다.⁵⁾ 사실 ‘법률적 기대’와 ‘환경적

5) Roberg et al. (1990)은 경찰의 역할은 다양한 역할 기대들을 적정한 수준에서 통합하여 수행되어진다고 보았으며, 이러한 역할 기대 중의 가장 주요한 근거로 ‘조직적 기대’, ‘환경적 기대’, ‘법률적 기대’를 제시했다. 각각의 기대는 다음의 표로 정의되고 있다.

환경적 기대	경찰 조직을 둘러싼 지역사회, 특수이해집단, 기타 공사조직, 개별 시민 등에 의해 형성되는 역할 기대. 사회적, 경제적 환경이 변화함에 따라 경찰 역할에 대한 환경적 기대 역시 변화하게 된다.	
법률적 기대	경찰 권한의 근거가 되는 형법, 형사소송법 등의 법률적 요건으로부터 형성되는 역할 기대.	
조직적 기대	공식적 조직적 기대	지도자, 감독자, 조직 전체의 목표, 목적, 정책, 절차, 규정 등에 의해 하방적으로 형성되는 조직의 역할 기대
	비공식적 조직적 기대	일선 경찰관들로부터 상방적으로 형성되는 것으로, 일선 경찰관들이 직면하는 ‘거리의

기대’는 상호 대립적인 성격을 갖는다. 전자가 구체적이고, 기계적이며, 사후적이고, 결과적인 차원의 접근에 해당한다면, 후자는 보다 총체적이고, 유기적이며, 잠재적이고 예방적인 차원의 접근에 해당하기 때문이다. 이운호(2014) 역시 경찰 조직이 경찰 역할에 관한 다양한 기대들을 민주사회에 적합한 방식으로 통합하기 위한 대립적인 두가지 방식으로 ‘법률적 방식’과 ‘정치적 방식’을 제시⁶⁾했다. 이 또한 전술한 ‘법률적 기대’와 ‘환경적 기대’에 각각 대응하는 개념이라고 할 수 있다. 법률적 방식의 경우 범죄를 억제하고 범죄자를 체포하는 ‘범죄투사(crime fighter)’로서의 역할이 강조될 것이지만, 후자의 경우 범죄는 다양한 사회적 원인에 기인하는 것이기 때문에 지역사회의 전반적인 범죄율을 낮출 수 있는 환경을 조성하는 것에 주목하는 ‘사회노동자(social worker)’로서의 역할이 강조될 것이다. 이운호(2014)는 경찰의 역할이 ‘범죄투사’로서의 역할에서 점차 ‘사회노동자’로서의 역할로 전환되고 있는 추세라고 보았다.

한편 특히 ‘지역사회 경찰활동(Community Policing) 모델(이하 CP 모델)’에서는 이와 같은 경찰 역할의 변화를 ‘경찰 조직의 분권화’⁷⁾와

		<p>현실’에 의해 경험적으로 구성된다.</p> <p>경찰 조직이 직면하는 내적 통합과 외적 적응의 문제에 대응하기 위한 전략으로 형성하는 ‘경찰 문화’는 전술한 ‘공식적 조직적 기대’가 이러한 ‘비공식적 조직적 기대’에 의해 절충된 형태로 형성된다.</p>
--	--	--

- 6) ‘법률적 방식’은 관료제적, 준군대적, 전통적 접근으로 법률과 규칙을 일관적으로 적용함으로써 사법정의를 구현하고자 하는 방식인 반면, ‘정치적 방식’은 개별적, 대응적 접근으로 지역사회의 상황과 여건의 특수성을 고려하여 적극적으로 구체적인 문제를 해결하고자 하는 방식이다(이운호, 2014).
- 7) 지역사회 경찰활동 모델은 대체로 ‘지역사회의 개입, 문제해결 경찰활동, 분권화’의 요소로 구성되어 있다고 설명된다.(Skolnick& Bayley, 2001; Skogan, 2006) ‘지역사회의 개입’은 경찰이 주민들을 치안활동의 객체가 아닌 공동생산자(co-producer)로 인식하고 이들로부터 적극적인 지지나 자원 등을 동원하는 역할을 담당하는 것이다. 이는 ‘지역사회 지향적인’ 치안활동을 수행하는 것을 요구하는데, 주민들이 실제로 위협을 느끼는 것은 예외적으로 발생하는 범죄 사건이 아니라 일상적으로 경험하는 범죄의 ‘조건’이라는 문제의식에 기반한다. 따라서 지역사회 경찰활동은 범죄의 사후적인 대응보

와 관련하여 논의하고 있다(Skolnick& Bayley, 2001; Skogan, 2006). ‘범죄투사’에서 ‘사회노동자’로서의 역할 변화는 경찰관으로 하여금 범죄를 개별 범죄자의 행위가 아닌 총체적인 사회 문제로 바라볼 것을 요구하고 있기 때문이다. 이는 특히 지역사회의 제반 문제들에 민감하게 반응하고, 지역사회의 다양한 주체들과 소통할 수 있는 ‘지역경찰관의 역할’의 중요성을 부각시키게 된다. CP 모델에서는 경찰 조직의 권력을 중앙에서 지방으로 분산시키고, 지역 경찰관들의 권한을 강화하고, 자율성을 존중해줄 것을 주장하고 있다.

결론적으로 경찰 역할상의 변화는 ‘전통적 경찰활동 모델’에서 상정되었던 시민과 경찰 간의 수직적 관계가 ‘지역사회 경찰활동 모델’에서 강조되는 협력적 관계로 변화되어 가는 배경 하에서 나타났다고 할 수 있다. 이와 같은 역할상의 변화는 범죄자 검거율을 높이는 것에만 치중한 ‘범죄투사’로서의 역할에서, 보다 총체적인 지역사회의 문제를 다루는 ‘사회노동자’로서의 역할 변화를 의미하는 것이다. 이러한 관점에서 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’이란 완전히 새로운 경찰의 업무라기보다는, 이전의 경찰이 수행해왔던 업무의 전반적인 성격 변화로 봐야할 것이다. 요컨대, 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’의 강화는 지구대/파출소에서 공청회, 홍보활동 등 다양한 프로그램의 양적인 확대로 이루어지는 것이 아니라, 전반적인 경찰 조직의 업무 구조, 지향점의 질적인 변화를 통해 이루어질 수 있다는 것이다.

지구대/파출소와 같은 지역경찰 조직은 지역 주민들과 가장 직접적

다는 예방에 집중하게 하고 이는 적극적인 지역사회의 개입을 통해 보다 효과적으로 수행될 수 있는 것이다. 다음으로 ‘문제해결 경찰활동’은 지역사회 경찰활동에서 강조하는 범죄 예방을 위해 반드시 요구되는 것으로서 표면적인 범죄 사건에 대한 대응적인 접근이 아닌 이면에 존재하는 범죄의 근본적 원인, 패턴 등을 파악하는 경찰활동이다. 마지막으로 ‘분권화’는 두가지 차원에서 나타날 수 있다. 첫째는 지역사회의 실질적인 관할권을 행사하는 중간 단계 관리자들에게 실질적인 책임권한을 부여하여 이들이 해당 지역사회에 맞는 경찰활동을 고안할 수 있게 하는 것이다. 두 번째는 개별 순찰 경찰관들의 현장 자율성을 강화하여 이들이 상황을 조사하고, 근본적인 문제를 해결할 수 있게 하는 것이다. 이와 같은 접근은 다방면에서 경찰 조직의 혁신을 요구한다. 기존의 경찰 조직이 시민들을 잠재적 범죄자로 인식하고, 사후적인 범죄 대응에 집중하였으며, 중앙경찰제 중심의 수직적인 위계구조를 이루고 있었다면, 전술한 지역사회 경찰활동은 이러한 경찰 조직의 특성을 전면적으로 변화시킬 것을 요구하기 때문이다

으로 접촉하고, 지역사회의 문제들을 예방적인 관점에서 접근할 수 있다는 점에서 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’에서 특히 중요성이 크다. 따라서 CP모델에서는 경찰 조직의 ‘서비스 지향적 역할’의 도입을 위해 조직의 분권화를 통해 지역 경찰관의 자율과 권한을 상당 수준 보장해야함을 주장한다. 특히 CP모델의 관점에서 지역 경찰관의 ‘재량’은 서비스 역할 도입을 위해 반드시 확대되어야 한다. 보다 유연하고 포괄적인 경찰 역할을 수행하기 위해서는 현장을 직접 다루는 지역 경찰관의 ‘재량’이 존중되어야하기 때문이다.

그러나 지역 경찰관의 재량은 반드시 ‘서비스 지향적 역할’ 도입을 원활하게 하는 요인만 되는 것은 아니다. 오히려 새로운 역할 규범을 거부하는 근거가 되기도 한다. 일선 현장이 불확실하고, 본인의 지위가 보장받기 힘들다고 느낄수록 일선 경찰관들은 재량에 의해 더욱 보수화된 행태를 보이기도 한다. ‘서비스 지향적 역할’ 도입에 따른 지역 경찰 조직의 변화를 이해하기 위해서는 이러한 지역 경찰관의 행태를 결정하는 재량의 문제에 주목할 필요가 있다. 다음 절에서는 ‘일선 관료’로서 지역 경찰관은 어떤 조직적 맥락에 위치하고 있으며, 어떤 방식으로 ‘서비스 지향적 역할’을 수용 및 해석하게 되는지를 ‘재량’의 문제에 주목하여 살펴보고자 한다.

제 2절. ‘일선 관료’로서 지역경찰과 재량

지구대/파출소는 경찰 조직의 최일선에서 시민들에게 치안 서비스를 제공하고 있는 대표적인 대민업무 부서이다. 따라서 지구대/파출소는 전술한 바와 같은 ‘사회노동자’로서의 경찰 역할의 중요성이 조직 전체 차원에서 가장 부각되고 있는 지점이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라에서 지역경찰관이 이와 같은 ‘사회노동자’로서의 역할, CP 모델에서 강조하는 중앙 정부와 지역주민 간의 가교 역할을 실제로 수행할 수 있을지에 대한 문제를 다루기 위해서는 지구대/파출소가 점유하고 있는 경찰 내부에서의 ‘조직적인 위치’에 보다 천착할 필요

가 있다. 지구대/파출소는 지역주민과 직접적인 소통을 담당하는 부서이지만, 동시에 중앙경찰제를 따르고 있는 수직적인 조직 체계에서 최말단 부서이기 때문이다. 이러한 조건은 지역경찰관들이 실제 공무를 집행함에 있어 중앙의 통제를 끊임없이 의식하되, 구체적인 관할 구역 내의 현실에 유연하게 적응해야한다는 이중의 과제를 부담하게 한다.

이와 같은 지역경찰관들이 점유하는 이중적인 위치에 대해 Lipsky (2010)은 ‘일선관료행태이론(street level bureaucracy theory)’을 통해 설명하고 있다. Lipsky는 ‘일선 관료’에 대해 첫째로, 업무를 수행하는 과정에서 시민들과 상호작용하고, 둘째 권한을 행사함에 있어 어느 정도 재량권(공적 인가 혹은 공공혜택 등을 분배할 수 있는 권리)이 있으며, 셋째 작업 구조의 제약으로 인해 실제 직무를 수행할 때는 이상적인 방식과는 괴리된 방식으로 업무를 수행하게 되는 관료로 정의하고 있다. 이들이 직면하는 직무 환경의 구조적 요건은 첫째로 가용자원이 언제나 불충분하고, 둘째로 시민들과 직접 상호작용하는 과정에서 언제든지 물리적, 심리적 위협이나 권위에 대한 도전이 있을 수 있으며, 셋째로 임무 수행 과정에서 공식적인 매뉴얼이나 지침에만 기댈 수 없는 애매모호하고 상충된 기대가 존재한다는 것이다.

이러한 상황에서 일선관료는 일종의 ‘정책입안자(policy-maker)’로서의 역할을 수행하게 된다. 이들은 한정된 자원으로 수요의 양과 질을 예측할 수 없는 공공서비스⁸⁾를 시민들에게 분배한다. 이때 중앙의

8) 공급측면에서 이들은 늘 중앙 정부의 예산 감사의 감시를 받고 있다. 한편 수요 측면에서 일선 관료가 담당해야 하는 공공서비스에 대한 수요는 민간서비스의 수요와 다른 방식으로 작동하고 있다. 민간 서비스의 수요는 공급되는 서비스의 가격에 의해 적절히 조정되는 반면, 공공서비스의 수요는 그렇지 않기 때문에 공급량에 의해 무한히 확장되는 특징을 갖고 있다. 고속도로에 비유하자면, 공무원이 교통량을 감당하지 못하는 고속도로를 확장한다면, 해당 고속도로의 확장으로 인해 더 많은 차량이 집중될 것이고, 수요와 공급은 다시 새로운 균형점을 필요로 하게 된다. 이런 상황에서 일선관료는 서비스의 가격을 올릴 수 없기 때문에 나름대로 공급을 제한하는 전략을 취할 수 밖에 없게 된다. 물론 일선관료는 공무원으로서 고객을 ‘평가’해서는 안되며, 이들이 공공서비스를 공급받을 권리를 마음대로 제한할 수 없다. 그러나 현실은 모든 시민들에게 충분한 서비스를 제공할 수 있는 자원이 절대적으로 부족한 상황이기 때문에 이들의 공급량을 제한하고자 하는 노력이 필수가 된다. 112 신고 시스템 역시 도입 초기에는 서비스 수요가 많지 않아 경찰 측에서는 적극적인 대국민 홍보가 필요한 서비스였지만, 점점

명령이나 지침, 공식적인 매뉴얼이 모든 상황에 일대일 대응될 수 없기 때문에 이 과정에서 매뉴얼의 공백을 채우기 위한 일선 관료의 ‘재량’이 필수가 된다. 가령, 일선관료는 한정된 공공서비스를 누구에게 얼마만큼 배분해야 하는지 선택을 해야 하는데, 이러한 결정으로 인해 어떤 사람은 수혜를 받는 반면, 어떤 사람은 피해를 보게 된다. 따라서 이와 같은 결정은 본질적으로 ‘정치적’이라고 할 수 있다. 요컨대, 중앙 정책이 집행 되는 단계에서 나타나는 다양한 변수들을 포함했을 때 전반적인 ‘정책’이 형성되는 그림이 그려진다고 할 수 있다.

일선관료의 역할에 관한 Lipsky의 해석은 일선 경찰이라고 할 수 있는 ‘지역 경찰’의 역할이 본질적으로 법률적이라기보다는 정치적인을 시사하고 있다. 지역 경찰관의 역할은 추상적인 법률을 구체적인 지역 상황에 맞게 집행하는 것에 있다. 모든 사람에게 완전히 동일한 방식으로 법집행이 이루어지는 것이 반드시 ‘공정한 것’은 아니기 때문이다. 이러한 관점에서 일선 경찰관에게 ‘재량’은 매뉴얼의 공백을 채우기 위해 필수 불가결한 것이라고 할 수 있다. 일선관료에게 재량이란 ‘주어진 권한의 한계 내에서 작위(action)이건 부작위(inaction)이건 가능한 대안들 중 어느 하나를 선택할 자유를 갖는 것’을 말한다(Davis, 1969). 경찰관 직무 집행법 상의 경찰관의 재량은 강학상 ‘결정재량’과 ‘선택재량’을 포함하는 개념이다. ‘결정 재량’은 경찰력의 발동 요건에 대한 판단으로, 특정한 상황이 경찰의 개입이 필요한 부득이한 상황인지 여부를 결정하는 것이다. ‘선택재량’은 만약 경찰의 개입이 필요한 상황이라고 판단되면, 취할 수 있는 조치 중 어떤 조치를 취해야 가장 ‘필요 최소한’의 조치인지를 선택하는 것이다. 이와 같이 법은 구체적이고 특수한 상황을 모두 정해 놓을 수 없기 때문에 이를 현장 경찰관의 재량에 의한 판단의 영역으로 남겨두게 된다.

지역 경찰관의 재량은 전술한 ‘서비스 지향적 역할’에도 중요한 함의

서비스 이용자가 많아지면서 최근에는 도저히 치안인력이 모든 112 신고를 감당할 수 없을 수준이 되었다. 이에 경찰은 신고사건을 중요순위에 따라 코드화하거나, 장난신고에 엄중한 처벌을 부과하는 등 수요자들을 평가하거나, 이들의 서비스 이용을 위한 진입장벽을 높이는 노력을 전개하게 된다.

를 갖는다. ‘서비스 지향적 역할’은 경찰의 역할을 단순히 법을 기계적으로 집행하는 것으로 한정하지 않고, 보다 유연하고 다양한 대민 서비스를 제공할 것을 요구하기 때문이다. 구체적인 지역 상황에 맞는 특정한 조치를 선택할 수 있게 하는 지역 경찰의 재량은 경찰의 역할이 다원화될수록 중요한 함의를 갖는다.

이러한 측면에서 Lipsky는 일선 관료의 공공서비스 제공 방식이 관료제가 고도화될수록 사람에 의한 방식에서 점차 시스템에 의한 방식으로 전환되고 있으며, 이 지점에서 일선 경찰관들의 소외가 발생함을 지적한다. 이러한 ‘업무의 시스템화’는 일선 관료 개인의 정치적, 사회적 배경 혹은 이해관계가 개입될 수 있는 여지를 최소화하여 공평무사한 법집행이 이루어지기 위한 조치이다. 그러나 한편으로 이는 지역 경찰관이 지역사회와 지나치게 유리된 상황을 형성하여 지역 경찰관의 지나치게 경직된 법집행을 초래하기도 한다. 지역 경찰관은 더 이상 고객들을 전인격적인 존재로 대우할 수 없으며, 이들의 문제를 해결하는 것에 본인의 업무재량의 한계를 크게 의식하게 되고 이는 업무로부터의 소외로 연결된다. 지역 경찰관의 소외는 이들이 시민과의 상호작용으로부터 배제되는 느낌에서 비롯된 것이며, 이러한 소외의 결과 지역 경찰관들은 점점 지역 주민들의 이해와 무관한 방식으로 업무를 처리하게 된다. 이러한 방식으로 업무의 기계적 형평성을 담보할 수 있겠지만, 상대적 형평성까지 고려하는 공익을 추구하기는 힘들어진다.

그러나 한편으로 Lipsky는 일선관료가 재량에 의해 더욱 절차, 시스템에 의존하는 선택을 하기도 함을 지적한다. 일선관료는 복잡하고 다양한 시민들의 요구를 수리함에 있어 일정 수준의 관례(routine)가 필요하다고 느끼게 되고, 그가 선택할 수 있는 여지를 스스로 한정하고자 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 관료주의의 효율성을 담보해주는 전문화(specialization)는 일선관료로 하여금 본인의 업무 범위를 한정 시켜주는 역할을 수행한다. 나현민 외(2015)는 Lipsky의 일선 관료 행태 이론을 우리나라 지역 경찰관의 행태에 적용하여 이들의 재

량행사의 유형을 다음과 같이 조작적 정의한다.

<표 1: 지역 경찰관의 재량 행사 유형 출처: 나현민 외(2015)>

분류	Lipsky의 정의	지역경찰관의 재량 행사 사례
업무량 조절	자신에게 할당된 과중한 업무들을 균형있게 조정하기 위해 업무량을 줄이는 재량을 행사하는 것.	일부 하던 업무를 중단하거나, 시민응대를 하지 않거나, 순찰 횟수를 줄이거나, 시민들의 요구가 있어도 적절한 후속조치를 하지 않는 것
주도권 행사	자신의 업무를 수행함에 있어 서비스 제공에 관한 상황, 횡수, 소요시간, 순서 등을 자기위주로 결정.	단속(순찰) 상황과 횡수를 자기 위주로 결정하거나 단속(순찰)에 소요되는 시간과 순서를 자기 위주로 결정하는 것
업무내용 수정	업무의 목표를 수정하거나, 업무절차를 단순하게 재정의하거나, 장기적 문제에 대한 신속한 처리법을 탐색하거나, 상부 지침에 대안을 덧붙이거나, 여러 절차들 중 특정 규칙을 우선 적용하는 것.	지구대/파출소의 업무 목표를 현실에 맞게 수정한다거나, 업무절차를 최소한을 간소화하거나, 장기적인 예방의 관점에서 처리해야할 업무를 신속한 업무처리 방식으로 대체하거나, 상부지침에 없지만 필요하다면 자체 내규를 적용하는 것

이러한 측면에서 재량은 오히려 우리나라 지역 경찰에서 ‘서비스 지향적 역할’ 모델의 수용을 거부하는 근거가 된다. 한편, 일선관료행태 이론을 우리나라 일선 경찰관의 행태에 적용한 선행연구들은 이를 개별 경찰관의 일탈행위 때문이 아닌, 이들이 처한 일선 조직의 구조적 조건 때문임을 강조한다. 가령, 김병섭 외(2013)는 우리나라 지구대/파출소 경찰 조직에서 ‘언제나 불충분한 가용 자원’의 문제점⁹⁾을 지적

9) 지구대/파출소의 업무는 시간대별로 균등하게 분배되지 않고, 특정 시간대(22:00~2:00)에 집중되어 있으며, 순찰 경찰관의 개인적 특성, 연령, 체력에 상관 없이 일괄적으로 본인의 근무 시간에 떨어지는 112 신고에 대응해야 하는 교대제 근무방식을 취하고 있

한다. 조원혁(2013)은 일선 경찰관들이 언제나 시민들로부터 권위가 위협당할 위험에 처해있고, 조직 상부로부터 본인의 선택이 충분히 보호받지 못함을 인식하기 때문에 이들의 업무행태가 소극화, 경직화된다는 점을 지적하였다. 박경래(2006)의 연구 역시 일선관료들은 업무 구조상 ‘반시민지향성’을 갖기 때문에 CP모델의 핵심 원리인 ‘시민지향성’과 정합적이지 않음을 강조한다.¹⁰⁾ 이와 같은 선행연구들은 일선 경찰관들이 처한 조직적, 사회적 조건이 이들로 하여금 ‘서비스 지향적 역할’을 수용하기 어렵게 조건 짓고 있음에 주목한다.

그러나 ‘서비스 지향적 역할’ 모델 수용에서 지역 경찰관의 재량은 보다 입체적으로 이해되어야 할 것이다. 예측불가능한 일선 현장을 다룬다는 구조적 조건은 여전히 일선 경찰관들의 재량을 제약하고 있지만, 그럼에도 1절에서 논의한 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델은 지역 경찰 업무의 의미를 조금씩 바꾸고 있기 때문이다. 따라서 이러한 변화를 해석하고 수용하는 일선 경찰관 행위자의 측면을 보다 적극적으로 고려할 필요가 있다. 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델의 도입을 고려하면 지역 경찰관의 재량은 <표 1>에서처럼 반드시 소극적인 형태로만 나타나지 않는다. 재량은 오히려 시민들의 구체적 이해 관계를 적극적으로 고려하기 위한 유연한 사고에 필요한 근거가 될 수도 있다. 결국 지역 경찰관들이 ‘서비스 지향적 역할’을 어떻게 해석하고, 이러한 과정에서 본인의 재량을 어떻게 행사하는지에 따라 ‘서비스 역할’ 도입에 따른 변화의 구체적인 양상이 달라진다고 할 수 있다.

‘일선 관료’로서 지역 경찰은 조직적 차원에서 직면하는 제약과는 별개의 실무적 제약에 처해 있다. 따라서 경찰 조직적 차원의 ‘서비스

기 때문에 전반적인 가용 인력 및 물적 자원이 심각하게 부족한 실정이었다.

- 10) 박경래(2006)는 CP모델의 핵심 개념으로 ‘시민지향성’을 고안하였는데, Lipsky가 제시한 일선 관료 행태들은 오히려 ‘반시민지향성’을 보이고 있음을 제시하였다. 시민지향성은 첫째로 시민을 경찰의 동반자로 생각하고 이들에게 협력적인 태도를 취하는 것을 의미하지만, 일선 관료들은 업무부담을 줄이기 위해 고객을 언제나 통제와 객체로 상정한다. 둘째로 경찰은 자신의 업무 범위를 최대한 넓게 잡아, 시민들의 문제를 폭넓게 해결해주어야 하지만, 일선 관료들은 본인에게 주어진 ‘할당’만을 처리함에 급급한 방식으로 업무를 수행하게 되며, 마지막으로 경찰은 구체적인 상황에 맞게 적절한 대응을 유연하게 사용할 수 있어야 하지만, 일선 관료들은 업무 처리를 빠르게 하기 위해 편견에 의한 경직적인 조치를 취하게 된다.

지향적 역할’ 모델의 도입 과정이 지역 경찰 조직에서 동일하게 나타날 것이라고 볼 수는 없을 것이다. 지역 경찰은 나름의 해석 및 수용 과정을 거치면서 ‘서비스 지향적 역할’ 모델을 도입하게 되는데, 이 과정에서 지역 경찰의 재량은 중요한 역할을 하게 된다. 재량은 지역경찰이 ‘절차’에 얽매이지 않고 유연하게 지역 관할에 맞는 치안 서비스를 제공할 수 있게 하는 기반이 되기도 한다. 하지만 지역경찰은 마찬가지로 재량에 의해 절차에 얽매인, 소극적인 공무집행 행태를 보여주기도 한다. 지역 경찰 조직에서의 ‘서비스 지향적 역할’의 도입은 결국 이러한 행위자들의 재량 행사를 입체적으로 포착할 때 더욱 실증적으로 접근할 수 있을 것이다. 본고에서 주목하고자 하는 부분 역시 이러한 지역 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’에 해석 및 수용에 따라 이들의 재량 행사의 결이 달라지는 점이다.

제 3절. 지역 경찰의 ‘젠더화(gendered)’된 재량

이번 절에서는 ‘일선관료’로서 지역 경찰의 재량이 ‘젠더화’되는 문제를 다룬다. 초남성공간인 경찰 조직에서 ‘젠더화’의 문제는 많은 여성 경찰관의 노동에 관한 선행연구에서 다룬 주제이다. 본고에서는 경찰 조직에서 ‘젠더화’, 특히 지역 경찰 조직에서 ‘젠더화’의 문제를 ‘재량’과 관련하여 다루고자 한다. 지역 경찰의 재량은 자주 경찰 조직의 젠더화된 논리를 재생산하며 이를 정당화한다.

먼저 ‘젠더화(gendered)’란 Acker(1990)가 고안한 개념에 의하면 ‘집단 내의 이점이나 불리한 점, 착취와 지배, 행동과 감정, 의미와 정체성 등이 남성과 여성, 남성다움과 여성다움의 차이를 통해 패턴화되는 것’을 의미한다. 특히 ‘젠더화된 조직의 논리’란 남성중심적인 조직 구조 하에서 외면상 성중립적인 것으로 표현되지만, 사실은 여성 노동자를 배제하는 성별화된 개념을 함축하고 있는 조직의 논리를 의미한다. 가령 조직 논리에서 직무와 위계는 모두 구체적인 ‘인간의 몸’을 고려하지 않고, 젠더가 없는 추상적 범주로서 다루어지는데, 이러한

조직에서 노동자는 ‘비체화된(disembodied)’ 존재로 그려진다. 그러나 이러한 노동자가 담지하는 현실의 노동자는 사실 그의 개인적 욕구와 자녀의 돌봄을 그의 아내가 담당하는 동안 full-time으로 근무할 수 있는 ‘남성 노동자’를 의미한다¹¹⁾. 이러한 근무 형태가 현실적으로 가능하지 않은 여성 노동자들은 조직 내에서 끊임없이 부적합한 존재로 규정된다. 경찰 조직에서 외견상 중립적인 것으로 보이지만 사실은 여성 경찰관을 끊임없이 배제해 왔던 ‘젠더화된 조직의 논리’ 중의 하나는 ‘범죄투사(crime -fighter)’로서의 경찰 역할 규범일 것이다. 이러한 역할 규범에 따르면 경찰의 가장 중요한 기능은 범죄를 진압하고, 엄정하게 법을 집행하는 것으로, 경찰관 개인의 역량을 결정하는 중요한 요인은 강한 신체적 능력을 바탕으로 한 물리력 행사의 수행 여부가 된다. 범죄 투사 역할이 경찰의 ‘본질적 기능’이라는 인식은 사실 다른 조직보다도 경찰 조직에 여성 노동자가 유입하기 힘들게 하는 원인이 되었고, 상당수의 여경이 존재하는 현재까지도 이들의 존재 이유를 의문시하는 주된 논리¹²⁾로 거론되고 있다.

그러나 ‘범죄투사’ 역할은 경찰의 객관적으로 본질적인 기능이라고 할 수 없으며, 구체적인 사회적 맥락¹³⁾에 의해 구성된 것이다. 더욱이 이러한 역할상은 전술한 바와 같이 사회적 맥락이 변화함에 따라 대안적인 역할상, 가령 ‘사회노동자(social worker)’로서의 모습으로 변화되고 있는 추세이다. 이러한 흐름은 여성 경찰관이 남성 경찰관과 같은 ‘신체적 강함’을 갖고 있지 않더라도 충분히 경찰로서의 역할을

11) 이와 유사하게 Williams(2000) 역시 ‘이상적 노동자’ 규범을 통해 일견 성중립적으로 보이는 초과업무, 장시간 노동이 모성의 일/가정 양립을 고려하지 않은 상태에서 이루어져 이들을 배제하는 문제에 대해 지적한 바 있다.

12) <파이낸셜뉴스>, <“여경들, 이걸 아니지 않나요” 교통사고 대응 논란… 진실은?>, 2018.09.29. // <TV조선>, <[더하기 뉴스] 대림동 여경 논란에...하태경 "제력시험 부실">, 2019.05.19

13) 여성 경찰관의 차별 메커니즘에 대한 많은 선행 연구들은 특히 이러한 구체적 맥락이 무엇인지 밝힘으로써 경찰 조직 내 여경의 주변적인 위치가 ‘경찰의 본질적 기능’에 기인한 것이라고 볼 수 없음을 제시하고자 했다. 가령 조직 내부에 존속되고 있는 남성중심적 하위 문화에 관한 연구(Martin, 1999; Hunt, 1990; 김성언, 2006)나 Kanter(2008)의 조직 내 여성의 ‘수적 소수성’에 기인한 차별인 ‘토크니즘’을 경찰 조직에 적용한 연구(김상호, 2014; Krimmel et al.2003; Gustafson et al.2008; Wertsch et al.1998) 등이 이에 해당한다.

전문적으로 수행할 수 있음을 시사한다. 요컨대, 국민의 생명과 재산을 보호하는 경찰의 핵심 기능을 보다 다양한 측면에서 접근할수록 대안적인 경찰의 역할상과 관련된 논의가 풍부해지고, 남성중심적인 ‘젠더화된 경찰 조직의 논리’ 역시 해체될 조짐이 높아지고 있는 것이다. 많은 선행연구에서도 특히 유연하고 부드러운 CP모델, 서비스 경찰 역할 등과 관련하여 경찰 조직이 여성 경찰관의 역할을 보다 필요로 하게 될 것이라는 논의가 전개되고 있다(허원구, 2007; 이상원, 2005; 전정환, 2006; Mckarty, 2013). 특히 Mckarty(2013)는 기존의 단일하고 지배적인 하나의 경찰 조직 문화를 강조하는 논의에서 주변화된 방식으로 여겨질 수 밖에 없었던 ‘유연한 경찰활동(soft policing)’이 보다 다원화된, 유동적인 경찰 조직 문화로 전환되고 있는 현 시점에서 그 중요성이 재부각되고 있음을 지적했다. 이러한 ‘soft policing’ 모델에서 여성 경찰관은 보다 능동적이고 적극적인 역할을 담당할 수 있다는 것이다.

한편, 여성 경찰관의 젠더 실천에 관한 선행연구(rabe-hemp, 2009; Chan, 2010; Morash, 2012)에서는 경찰 조직이 여경을 필요로 하는지 여부와 상관 없이, 여성 경찰관 개인이 본인의 경찰 직무에 어떻게 의미를 부여하고 있으며 동시에 어떻게 주체적으로 본인의 젠더를 실천하고 있는지 대한 연구를 전개해 왔다. 초남성중심적인 경찰 조직 안에서도 여성 경찰관은 성별화된 조직의 논리를 단순히 답습하거나 수용하기만 하는 것은 아니며, 이를 실천적으로 재해석하거나 전략적으로 활용하기도 하며, 종국적으로는 전통적 질서를 전복시키기도 한다. Rabe-hemp (2009)의 연구는 여성 경찰관이 본인의 경찰 업무를 여성화된 형태로 재개념화함으로써 ‘doing police work’와 ‘doing gender’를 ‘조합적으로’ 수행하고 있음을 제시하였는데, 특히 CP 모델은 이 지점에서 중요한 역할을 하고 있음을 포착하였다. CP 모델처럼 여성 경찰관의 소통적 자질, 유연함을 긍정적으로 부각시키는 경찰 활동 모델이 일부 여성 경찰관에게는 중요한 기회로 인식되고 있는 것이다.

이와 같은 선행연구들은 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델의 도입이 경찰의 남성중심적 ‘젠더화된 조직 논리’의 해체를 촉진시킬 것이라고 주장한다. 그러나 2장에서 살펴보았듯이, 우리나라 지역 경찰에서 ‘서비스 지향적 역할’ 모델의 도입은 지역 경찰의 ‘재량’의 문제를 실질적으로 고려할 필요가 있다. 일선관료로서 지역 경찰은 중앙 조직과는 상이한 실무적 제약에 직면하기 때문이다. 이때 ‘서비스 지향적 경찰 역할’을 해석하는 근거가 되는 지역 경찰의 재량은 지역 경찰이 중앙으로부터 하달된 지침을 타협적으로만 수용하게 한다. 이러한 수용 과정은 지역경찰이 일선 현장의 불확실성에 유연하게 대처하게 하는 동시에 ‘서비스 지향적 역할’ 모델 도입에 따른 변화를 거부하고 관례적인 공무집행을 반복할 수 있게 해준다. 이때 ‘젠더화된 경찰 조직의 논리’는 특히 후자의 경우에서 소급적으로 참조되는 ‘관례’ 중의 하나가 된다.

가령, 지역 경찰관의 보수적인 공무집행 행태가 빈번하게 나타날수록, ‘범죄투사’로서의 경찰 역할 모델은 불확실한 일선 현장에 대응하기 가장 적합한 것으로 정당화된다. 범죄투사로서의 경찰 역할 모델은 자주 젠더화된 조직의 논리로서 여성 경찰관의 역할을 한정시킨다. 이때 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델은 일선 현장에서 적합하지 않은 것으로 의미화되어 가장 협소한 범위로 재해석된다. 가령 ‘서비스 지향적 경찰 역할’은 범죄의 영역과 상관 없는 상담 업무, 민원 업무, 홍보 등 ‘기타 서비스 업무’에만 한정된 것으로 이해된다. 이 과정에서 성별에 따른 업무 분리는 대다수 남성 경찰관들이 본인 업무에서 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델을 수용하지 않으면서도 일종의 ‘면죄부’를 얻을 수 있는 방법으로 작용한다(Lipsky, 1990). Lipsky(1990)는 일선관료의 보수주의를 극복하기 위한 다양한 제도(소청제, 공청회 등)가 주로 부서에서 주변화된 여성이나 소수인종 공무원에게만 이를 담당하게 함으로써 조직 전체의 보수성을 개선하지 않으면서도 효과적인 면죄부로 기능한다는 점을 지적한다. 이와 유사하게 지역 경찰의 보수화된 재량은 ‘서비스 지향적 역할’을 예외적으로만 적용한다. 이

과정에서 조직은 여성성을 젠더화된 자원으로 동원하기도 한다. 가령 조직은 전통적인 여성성이라고 여겨지는 ‘친절함, 따뜻함’ 등이 대민 서비스의 질적 수준을 높여줄 수 있을 것이라고 홍보하기도 한다. 그러나 여기에서 주로 재현되는 이미지에 동원되는 여성성은 실재하는 것이 아니기 때문에 조직 대내외적 공감을 얻지 못하게 된다.

물론 지역 경찰관의 젠더화된 재량, 조직의 젠더화된 여성성 동원 등에도 불구하고 이를 실천적으로 재해석하는 여성 경찰관의 행위자성을 배제해서는 안될 것이다. 앞서 지역 경찰관의 ‘재량’의 문제에는 변화하는 규범적인 경찰의 역할 모델에 대한 지역 경찰관들의 해석 및 수용의 변화가 입체적으로 고려되어야 한다는 점을 지적한 바 있다. 마찬가지로 조직의 ‘젠더화’된 재량의 문제 역시 여성 경찰관들이 ‘서비스 지향적 경찰’ 역할 모델을 어떻게 해석하고 있는지에 대한 고려가 포함되어야 할 것이다. 가령 이들에게 ‘서비스 지향적 역할’ 모델이란 본인에게 여성성을 강요하는 것 혹은 남성 중심적 조직에서 본인을 주변화하는 것 등으로 인식되기 보다 ‘경찰로서 당연히 해야 하는 일’로 의미화될 수 있다. 이러한 행위자들의 해석은 젠더화된 조직의 논리와는 별도로 분석되어야 할 것이다.

요약하자면, 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 것은 경찰 역할상의 패러다임적 전환이다. ‘범죄’와 관련된 전문적인 영역에서 협소하게 정의되어 왔던 기존 경찰의 역할은 보다 포괄적이고, 사회적인 방식으로 정의되고 있으며, 이와 함께 대외적으로는 치안 수요자인 국민과의 관계, 내부적으로는 중앙과 말단 조직 간의 관계가 일방적, 수직적인 관계에서 소통적, 수평적인 관계로 변화해야 한다는 것이 중요한 정책적 목표로 받아들여지게 되었다.

조직 전반에 걸친 이와 같은 변화는, 그럼에도 불구하고 ‘집행’의 문제에서 실질적인 한계를 내포할 수 밖에 없는데, 본고의 목표는 이를 지역 경찰관의 ‘재량’과 연계하여 살펴보는 것이다. ‘일선 관료(street-bureaucracy)’로서 지역 경찰관에게 재량은 불확실한 거리의 현실

을 다룬다는 점에서 필수불가결한 것이다. 또한 법집행의 영역을 초월하여 유연한 경찰활동을 기대하는 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델에서도 이러한 지역 경찰관의 재량은 중요한 함의를 갖는다. 그러나 한편으로 재량은 지역 경찰관들이 예측불가능한 업무 현장에서 최대한 소극적이고 보수적인 공무집행 행태로 대응하게 하는 근거가 되기도 한다. 특히 지역경찰관은 재량에 의해 ‘서비스 지향적 역할’ 모델과 관련된 변화를 상담, 민원 등 경찰의 기타업무로 협소하게 해석함으로써 이를 타협적으로만 수용한다.

한편 이러한 재량은 지역경찰관의 업무를 자주 ‘젠더화’한다. 지역경찰관은 젠더화된 조직의 논리로서 ‘범죄투사’ 역할 모델을 불확실한 일선 현장에서 적합한 것으로 인식한다. 이러한 과정에서 이들은 소극적으로 해석된 ‘서비스 지향적 역할’을 ‘경찰 본래의 일’이 아닌 ‘여성 경찰관의 일’로 의미화하기도 하며, 지역 경찰의 젠더화된 조직의 논리는 다시 정당화된다.

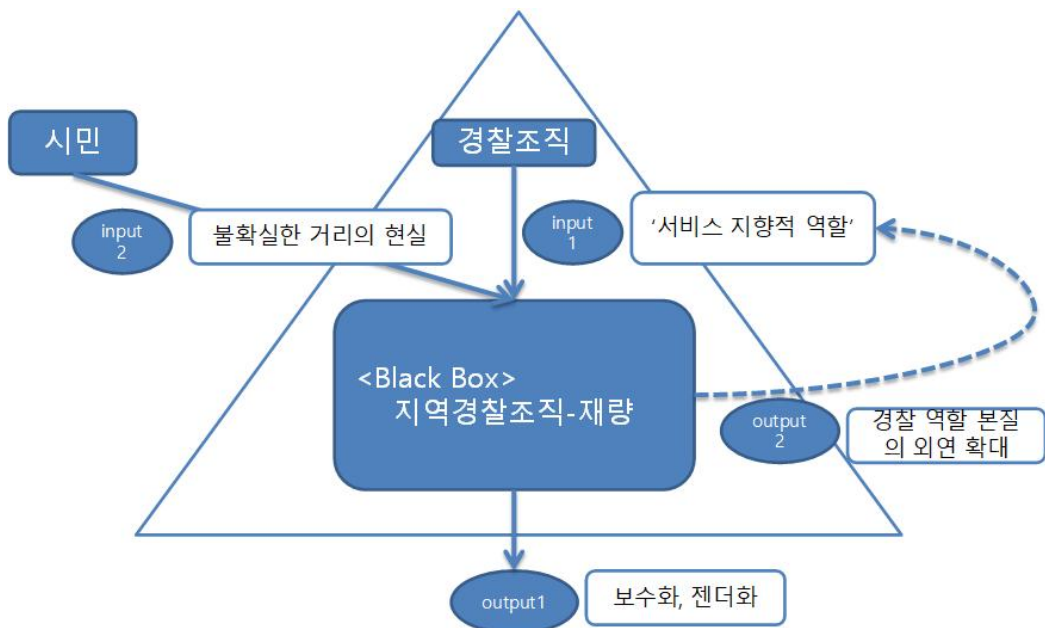
그러나 지역 경찰에서 재량을 반드시 변화를 거부하는 동력으로만 바라볼 수는 없을 것이다. 일선관료행태이론은 일선 관료의 실무적 제약, 가령 부족한 자원, 불확실한 공공서비스 수요 등에 의해 관료의 행태가 보수적으로 결정짓는 측면에 주목한다. 그러나 본고에서는 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델과 관련된 변화를 조직 내부뿐만 아니라 외부에서도 수용하고 있는 지역 경찰관들의 적극적인 해석의 측면을 다룬다. 이들이 실천적으로 재해석하고 있는 ‘서비스 지향적 역할’ 모델이란 어떤 의미이며, 어떤 방식으로 구현되고 있는가.

다음 절에서는 이와 같은 이론적 연구를 바탕으로 구체적으로 어떻게 실증적 연구를 설계했는지에 대해 살펴보고자 한다.

제 3 장. 분석틀 및 연구방법

제 1절. 분석틀 및 연구의 설계

본 연구는 서비스 지향적 경찰 역할 변화가 일선 조직에서 어떻게 발현되고 있는지를 분석하고, 이러한 변화가 갖는 함의를 지역 경찰의 ‘재량’을 고려하여 도출하고자 하는데 목표를 둔다. 연구를 수행하기 위한 분석틀은 다음의 <그림1>과 같다.



<그림1-분석틀>

<그림 1>은 지금까지의 논의 전개를 바탕으로 고안한 ‘투입물-산출물’ 모델이다. ‘서비스 지향적 역할’에 대한 조직의 변화는 지역 경찰 조직에서 그대로 구현되는 것이 아니라 다양한 대내외적 압력에 의해 변화된 형태로 나타난다. 일선 관료로서 지역 경찰은 전체 조직적 차원과는 다른 실무적 제약에 직면해 있으며, 이를 적절히 조정할 수 있는 ‘재량’을 갖고 있기 때문이다. 따라서 경찰 조직의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델(input1)은 첫 번째 산출물로서 모형에 투입된다. 한편, 지역경찰조직은 두 번째 산출물로서 시민들에 의해 형성된 ‘불확실한 거리의 현실’이라는 요소(input2)를 별도로 고려하게 된다. 지역경찰은 ‘재량’(black box)에 의해 이러한 대내외적 투입물을 타협적으로 수용한다. 한편, 이러한 타협적 수용의 결과는 다양하게 나타난다. 지역경찰관들의 행태는 더욱 ‘보수화, 젠더화’(output1)되기도 하지만, 일부는 ‘서비스 지향적 역할’ 변화를 수용하여 경찰 역할 본질의 확장된 외연 안에 포함되는 것으로 인식(output2)하기도 한다. 특히 두 번째 산출물은 다시 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’에 따른 조직 전체의 변화를 강화하는 되먹임 고리로 작용한다. 이러한 메커니즘은 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델에 따른 변화가 단순히 하방적인 조직의 지침으로만 이루어지는 것이 아니라 상방적인 지역 경찰관의 적극적인 수용에 의해서도 구성됨을 반영한다.

이러한 분석틀을 연구하기 위한 설계는 다음과 같다. 먼저 4장에서 경찰 조직적 차원의 ‘서비스 지향적 역할’의 도입이 어떤 맥락 하에서 이루어졌는지(input1)를 살펴본다. 이후 5장에서는 이러한 ‘서비스 역할’을 지역 경찰 조직에서 어떻게 수용하고 있는지를 실증적으로 접근한다. 5장 1절에서는 불확실한 거리의 현실(input2)을 고려해야 하는 ‘일선 관료’로서 지역 경찰관들에게 재량(black box)이란 어떤 의미인지, 이와 관련하여 ‘서비스 지향적 역할’에 따른 변화가 어떻게 의미화되고 있는지를 다룬다. 5장 2절에서는 1절에서 살펴본 변화에 대한 지역 경찰 조직의 태도로써 output1과 output2를 다룬다. 마지막으

로 5장 3절에서는 2절에서 다룬 output1의 보수화의 맥락에서 재량의 젠더화를 다룬다.

제 2절. 연구방법

가. 연구자료

<그림 1>의 분석틀을 연구하기 위한 연구자료는 크게 다음과 같은 두가지를 사용하였다.

첫째로 경찰 조직적 차원의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델을 수용을 연구하기 위해 경찰의 서비스 역할과 관련된 조직 내외의 담론을 구성하는 경찰백서, 각종 보도자료, 신문기사 등의 문헌자료를 사용했다. 경찰 조직이 강조하는 경찰의 역할은 다양한 사회적 기대들에 의해 영향을 받는다. 특히 경찰의 서비스 역할과 관련된 조직적 변화의 근거는 주로 ‘국민의 요구’, ‘국민의 기대’의 형태로 표명되는 경우가 많았다. 경찰조직이 기대하는 경찰의 서비스 역할이란 구체적으로 어떤 형태일까. 경찰조직은 어떤 방식으로 서비스 역할을 수용하고 있으며, 이를 어떤 형태로 일선 경찰관들에게 지침을 내릴까. 본고에서는 특히 2000년대 이후의 문헌자료들을 바탕으로 경찰조직이 서비스 역할로의 거시적인 사회적 변화를 어떻게 수용했는지에 대해 살펴본다.

두 번째로 지역경찰 조직에서 재량이 어떤 형태로 나타나며, 지역경찰의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델의 해석 및 수용 과정에 대해 살펴보기 위해 실제 지구대/파출소에서 순찰요원으로 근무하고 있는 일선 경찰관들 16명을 대상으로 한 인터뷰 자료를 사용했다. <표 2>는 각각의 연구대상자들의 특성을 정리한 것이다. 지역경찰관들의 ‘서비스 역할’, ‘재량’, ‘시민’ 등에 대한 태도가 다양하게 달라지는 지점을 포착하기 위해 성별 및 연차의 다양한 분포를 포함하고자 했다.

<표 2> 면담자의 인구학적 특성

code	근무지	성별	연차	계급
A	K지구대	남	3년차	순경
B	K지구대	여	3년차	순경
C	K지구대	여	1년차	경위
D	K지구대	남	14년차	경사
E	K지구대	남	20년차 이상	경위
F	K지구대	남	20년차 이상	경위
G	B지구대	여	1년차	경위
H	B지구대	남	1년차	순경
I	C지구대	여	3년차	순경
J	G지구대	여	3년차	경장
K	G지구대	남	3년차	순경
L	E파출소	남	5년차	경사
M	E파출소	여	17년차	경위
N	Y지구대	남	20년차 이상	경위
O	Y지구대	남	20년차 이상	경위
P	Y지구대	남	6년차	경장

나. 연구방법

본 연구는 크게 문헌분석과 심층면접¹⁴⁾을 사용했다.

먼저 문헌분석의 경우 우리나라 경찰 조직의 ‘서비스 지향적 경찰 역할’의 수용 배경을 살펴보기 위해 수행하였다. 본 연구에서는 경찰의 서비스 역할과 관련하여 경찰백서, 보도자료, 정책자료 등에서 공적으로 발화된 텍스트들을 비판적으로 분석함으로써 경찰의 규범적인 역할상이 변화되어 온 조직적 맥락을 살펴보고자 한다.

다음으로 본 연구는 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’에 관한 지역 경찰관 당사자들의 서사를 채록하기 위해 ‘반구조화된 심층면접’을 사

14) 본 연구는 서울대학교 생명윤리심의위원회의 승인을 받아 진행된 연구로(승인번호: IRB: No. 1906/ 033-013), 모든 면담은 연구에 대한 충분한 설명에 근거하여 면담자의 자발적인 동의를 받은 후 이루어졌다.

용하였다. 이는 본 연구주제에 적합한 질문을 통해 답을 직접 유도하는 것이 아니라 보다 포괄적인 질문, 가령 직업 가치관, 입직 동기 등을 통해 간접적으로 연구질문에 대한 답변을 취득하기 위함이다. 면접참여자는 질문을 듣고 관련된 당사자들의 서사를 자유롭게 본인들의 언어로 상술함으로써 연구자에게 경찰직에 종사한다는 것이 어떤 느낌인지에 관한 포괄적인 통찰을 제공하였다. 이를 통해 지구대/파출소에서 이루어지는 서비스 역할은 일선 경찰관들에게 어떻게 의미화되고 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 특히 조직의 남성중심성과 관련된 부분은 관련 내용을 직접 질문하기 보다 면접참여자가 구술하는 직무구조, 실재하는 상호작용 관계 등에 관한 내용들을 연구자가 분석하여 함의를 추출하는 방식을 취하였다. 조직의 젠더화된 논리는 연구참여자들이 실제로 인식하고 있는 차원에서 존재하는 것이 아니라, 이들에게 체화된 형태로 발현되는 것이기 때문이다.

면접대상자는 지구대/파출소에서 순찰요원으로 근무 중인 남녀 경찰관 16명이었으며, 면접 장소는 참여자의 의사를 존중하여 근무지나 혹은 근무지 인근 카페에서 약 60~100분 정도 수행하였다. 추가 인터뷰는 필요에 따라 3차까지 진행하였다.

제 4 장 경찰 조직의 ‘서비스 역할’ 수용

제 1 절 경찰의 ‘서비스 역할’ 도입 배경

우리나라 경찰 조직이 전통적인 법집행의 역할 외의 치안서비스 제공의 역할을 새롭게 중요한 것으로 보게 된 시점은 대략 2000년도 초반이라고 할 수 있다. 물론 경찰은 정부기관으로서 국민에 대한 사회적, 정치적 책임에 강하게 제약받는다. 경찰이 창립된 이래로 조직의 공식적인 존립의 이유이자 목적은 국민의 생명과 안전을 보호하는 것이었다. 이와 함께 대민서비스, 대민 홍보 등 역시 경찰 조직이 당연하게 중요시 했던 역할 중 하나였다고 할 수 있다. 그러나 ‘국민에 대한 책임’이 천명되는 구체적인 형태는 역대 경찰청장이 제시한 비전, 조직의 방향성 등에 따라 다른 결로 나타났으며, 2000년대 이후 전개된 경찰 조직의 변화도 구체적인 시대적 배경에 따라 특수한 형태로 나타났다고 할 수 있다. 이러한 흐름은 결국 이와 같은 대국민적 경찰 책임의 구체적인 내용상의 변화를 의미한다고 볼 수 있다.

이 장에서는 2000년대 이후에 우리나라 경찰 조직이 치안 서비스 역할을 수용하게 된 배경을 살펴보기 위해, 당시 경찰 조직이 한국사회에 처한 구체적인 두가지 맥락을 살펴보고자 한다. 첫째는 ‘시장화’의 압력이다. 2000년대 전후로 ‘뉴거버넌스(new governance)’적 관점은 한국 정부의 행정 서비스 공급 활동에 전반적인 변화를 촉구하는 대표적인 ‘시장화’의 압력이었다. 뉴 거버넌스란 일방적인 계층적 통치를 의미하는 ‘정부(government)’와 대비되는 개념으로, ‘네트워크식 국정 관리 체계’를 의미한다. 이는 기존 government가 공공 서비

스의 공급 주체를 정부 조직이라는 단일 주체만을 상정했던 것과 달리, 서비스 주체의 ‘다중심성(poly centric)’을 강조하는 것을 의미한다. 즉, 중앙정부 뿐만 아니라 자치정부, 민간 단체, 시민단체 등 각각의 ‘자율성’을 갖는 다양한 서비스 주체들이 ‘협력적’ 네트워크를 구성하여 공공서비스를 제공한다는 것이다(김원기, 2013).

한편 이러한 관점은 특히 2000년도 이후 한국 정부에서 민간 기업의 ‘서비스’ 개념에 행정 영역을 포섭시키는 형태로 나타났다. 민간기업에서 고객의 피드백을 적극적으로 수렴하여 보다 나은 품질의 서비스를 제공하는 방식을 행정 기관에서 적극 차용하게 된 것이다. 이와 같은 한국 행정 정부의 방침은 경찰청 차원에서도 적극 수용되었으며, 이러한 과정은 1998년 문민정부에서 도입된 ‘행정 서비스 헌장 제도’와 이 제도에 근거한 경찰 조직의 ‘경찰 서비스 헌장’이 제정된 과정에서 구체적으로 나타나고 있다.

‘행정 서비스 헌장 제도’는 문민정부에서 1998년 대통령 훈령 70호로 선포된 ‘행정 서비스 헌장 제정 지침’에 의해 도입된 것으로, 행정기관이 제공하는 서비스의 기준과 내용, 제공 방법 및 절차, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상 조치 등을 구체적으로 정하여 공표하기 위해 실행되었다. 행정자치부에서 작성한 ‘2007 행정 서비스 헌장 운영 지침’에 의하면 이러한 제도는 무엇보다 서비스 제공 과정의 국민 참여 활성화로 ‘고객 우선주의’를 구현하고자 한다고 명시하고 있다. 이때 ‘국민’은 민간 기업에서 주로 사용되었던 용어인 ‘고객’이라는 호칭으로 명명되고 있으며, 국민이 행정 네트워크에 참여하는 방식은 민간기업에서 고객이 서비스 품질에 대해 피드백을 주고, 기업이 이를 적극적으로 수렴하는 과정과 유사하게 이해되고 있다.

이러한 행정 서비스 헌장 제도의 이념은 경찰 서비스 헌장에도 비슷하게 수용되고 있다. 다음의 <표 3>는 행정 서비스 헌장 제정 지침 7조에서 규정하는 헌장 원칙이고, <표 4>는 이를 반영한 ‘경찰 서비스 헌장’이다.

<표 3 행정 서비스 헌장 제정 지침>

제7조 (헌장의 제정 및 개선의 원칙)

행정기관의 장이 헌장을 제정하거나 이를 개선하고자 하는 경우에는 다음 각호에서 정한 원칙을 준수하여야 한다.

1. 서비스는 고객의 입장과 편의를 최우선으로 고려하는 고객 중심적일 것
2. 고객에게 제공되는 서비스의 내용은 고객이 쉽게 알 수 있도록 구체적이고 명확할 것
3. 행정기관이 제시할 수 있는 가장 높은 수준의 서비스를 제공할 것
4. 서비스의 제공에 소요되는 비용과 고객의 편익이 합리적으로 고려된 서비스의 기준을 설정할 것
5. 서비스와 관련된 정보와 자료를 쉽게 신속하게 얻을 수 있도록 할 것
6. 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치를 명확히 할 것
7. 제공된 서비스에 대한 고객의 여론을 수렴하여 이를 서비스의 개선에 반영할 것

<표 4 경찰 서비스 헌장>

경찰 서비스 헌장

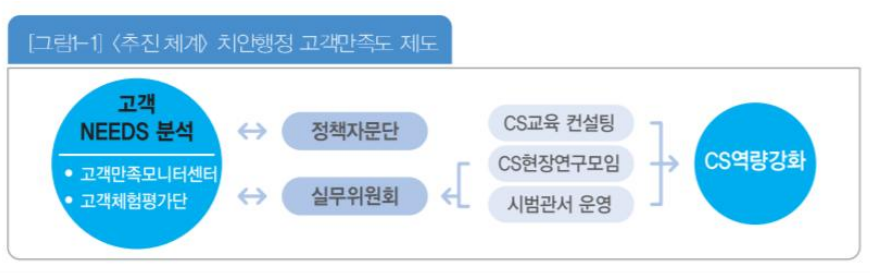
우리는 국민이 생명과 재산을 보호하고 법과 질서를 수호하는 국민의 경찰로서 모든 국민이 안전하고 평온한 삶을 누릴 수 있도록 다음과 같이 실천하겠습니다.

- 범죄와 사고를 철저히 예방하고 법을 어긴 행위는 단호하고 엄정하게 처리하겠습니다.
- 국민이 필요하다고 하면 어디든지 바로 달려가 도와드리겠습니다.

습니다.

- 모든 민원은 친절하고 신속, 공정하게 처리하겠습니다.
- 국민의 안전과 편의를 제일 먼저 생각하며 성실히 직무를 수행하겠습니다.
- 인권을 존중하고 권한을 남용하는 일이 없도록 하겠습니다.
- 잘못된 업무는 즉시 확인하여 바로잡겠습니다.

이와 같은 지침에 따라 경찰 조직은 2000년도 이후부터 단순히 수동적으로 법률을 집행하는 것이 아니라 보다 적극적으로 치안 서비스 수요자의 요구를 파악하여 이들에게 적합한 대민서비스를 제공해야 함을 강조해 왔다. 가령 어청수 전 청장에 의해 2007년 추진되었던 ‘고객만족 치안행정 추진체계’의 추진 내용을 살펴보면, 전반적인 치안정책을 형성하는 과정에서 민간부문의 시장적인 언어를 적극 차용하는 모습을 확인할 수 있다.¹⁵⁾ 시민들은 더 이상 경찰 공권력의 통치의 객체가 아닌 치안서비스의 수요자로서 ‘고객’이라고 명명되어졌으며, 민간 기업과 마찬가지로 이와 같은 치안서비스는 하나의 ‘상품’으로서 품질의 표준화를 위해 계량화되어야 하고, 이렇게 수치화된 실적을 바탕으로 꾸준히 평가받아야 하는 것으로 여겨졌다.



<그림 3> ‘치안행정 고객만족도 제도’ (출처: 2008 경찰백서)

15) 실제로 고객만족 치안행정 추진체계에서 가장 강조된 것은 ‘고객의 needs를 전문적으로 분석’하는 것으로, 경찰 조직은 ‘고객만족 모니터센터’를 설치하여 이 곳에 근무하는 실무관들로 하여금 실제로 신라호텔이나 서울 마케팅 리서치 등에서 고객대응기법과 모니터링 실무에 대한 전문교육을 이수하게 하고, 민간 서비스업의 고객 응대 프로세스를 관찰하는 기법인 ‘미스테리 쇼핑’ 기법에서 착안한 ‘고객체험평가단’을 모집하여 민원업무 부서를 방문하여 대민서비스의 품질을 평가하게 했다(2008 경찰백서).

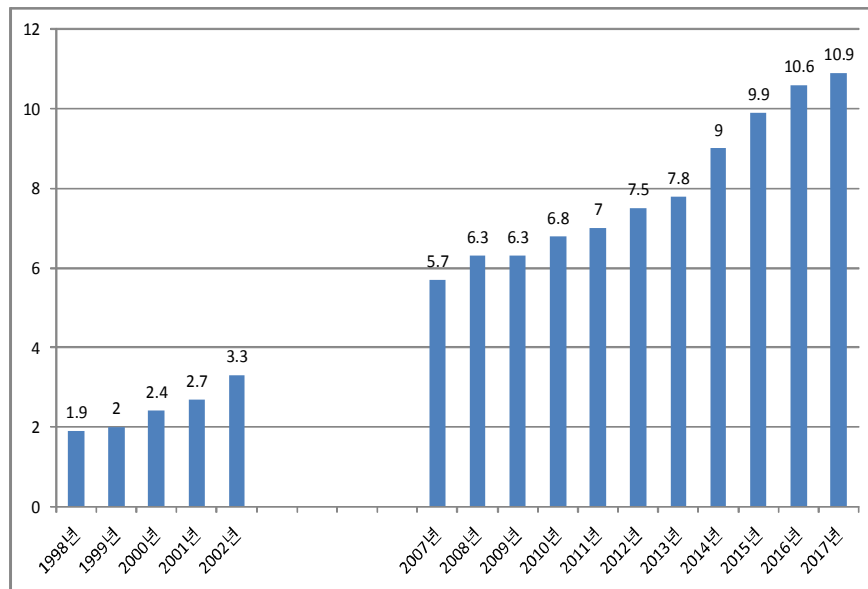
두 번째 배경으로는, ‘민주화’의 압력이다. 2000년대 이후 일선 경찰관이 수행하는 전반적인 공무 집행 과정에서 인권 침해 문제에 대한 반성적 요구가 불거진 것이다. 2000년 ‘제2창경’을 선포한 ‘경찰대개혁’의 추진배경은 무엇보다 ‘식민지 경찰의 잔재 청산’이었다. 이에 경찰 조직은 개별 경찰관들의 부패 비리 척결을 최우선 과제로 상정하고, 전반적인 조직 개혁을 단행하였다.¹⁶⁾ 경찰 조직 내부의 자성적 노력에서 비롯된 이와 같은 조직 내부의 기강 쇄신은 한편으로는 이 당시 전개되어 왔던 대외적 압력과 무관하다고 할 수 없다. 특히 2000년대 후반부터 본격화되어 온 검경 간 수사권 조정 문제는 현장 경찰관 한명 한명의 ‘쇄신’을 강조하게 된 계기가 되었는데, 검찰과의 갈등 속에서 여론의 지지를 얻기 위해서는 무엇보다 경찰 조직에 대한 ‘국민 신뢰 제고’가 이루어져야 했기 때문이다. 가령, 김기용 전 청장은 ‘국민신뢰 회복’의 가장 큰 걸림돌이 개별 경찰관의 ‘부패비리 및 인권 침해’라고 보았으며, 이를 척결하기 위한 ‘초심찾기 대프로젝트’를 강도 높게 추진했었다. 물론 경찰과 검찰 간의 수사권 조정은 참여정부 때부터 이미 공론화된 문제이지만, 2010년 조현오 전청장과 김준규 전총장 간의 합의에 의해 형사소송법 개정이 이루어지면서 새로운 국면을 맞이하게 되었다고 할 수 있다. 당시 형사소송법 개정은 관례적으로 인정되어 온 경찰의 수사 개시권을 명문화했지만, 경찰의 독자적인 수사권을 인정하는 것에는 이르지 못했으며, 이후 검사의 내사 개입을 확대¹⁷⁾하고, 전반적인 수사 지휘권을 공고화하는 대통령령이 제

16) “그러나, 우리 경찰은 건국 이후 한번도 ‘식민지 경찰의 잔재’를 청산할 기회를 잡지 못한 채, 인천 호프집 화재사건, 각종 수뢰사건 등을 통해 그 부패한 모습이 잇달아 노출되면서 ... (중략)... ‘위기상황’이 초래되었다. (중략)... 이러한 경찰의 위기상황은 뼈와 살을 깎는 아픔과 자기희생 없이는 부실한 조치의 희생이 불가하다는 인식의 확산으로 이어져, 보다 적극적인 자기혁신을 요구하는 목소리가 조직내부에서부터 흘러나오기 시작했다.” (1999, 경찰백서)

17) 내사란 일반적으로 수사개시 이전의 단계를 말한다. 즉, 신문기사, 풍문, 익명의 신고, 풍설 등의 내용이 범죄의 혐의 유무를 조사할 만한 가치가 있다고 판단될 때 그 진상을 규명하기 위하여 사건이 형사사건으로 입건되기 이전 단계에서 조사하는 것을 말한다 (네이버 백과사전). 이전까지 내사는 경찰의 고유 영역으로 인정되어 왔으나, 대통령령은 경찰의 내사를 정보수집, 탐문 정도로 대폭 축소하고 검찰에 대한 목록, 요지 제출,

정되게 하는 원인이 되었다. 요컨대, 경찰 입장에서는 본격적으로 검찰과의 수사권 조정 문제에 국민의 심판이 중요해진 것이다. 따라서 이 시점을 기점으로 경찰은 국민신뢰를 회복하기 위해 ‘법집행과 기본과 원칙에 입각한 경찰’의 이미지를 다시 강조하기 시작하였다(한국경찰사 제 6권).

한편 이와 같은 ‘민주화’의 압력의 일환으로 중요하게 고려해야 하는 배경은 경찰 조직 내부에서 여경의 비중이 확대되었다는 것이다. 여경의 채용률은 1999년 ‘경찰대개혁’¹⁸⁾ 및 2005년 ‘여경채용목표제’¹⁹⁾를 기점으로 크게 2차례 급증하였다. <그림 4>에는 이 기간 동안 조직 내 여경 점유율이 꾸준히 증가되어 온 것을 확인할 수 있는데, 이는 노동시장의 자연스러운 공급 증가를 반영한 것이라기보다는 ‘양성평등’이라는 정책적 목표 설정을 통한 단계적인 수요 증가를 반영한 것이다.



사건 서류 제출 등의 의무를 신설하여 내사 영역에 대한 검사의 개입을 확대하였다.
 18) 2002년까지 당시 2배에 가까운 수치였던 여경 점유율 4%를 목표로 실시되었다.
 19) 매년 20~30%를 여경으로 충원하여 2014년까지 10%의 여경점유율을 달성하는 것을 목표로 실시되었다.

<그림 4> 1998~2017년 조직 내 여경 점유율 변화(출처: 경찰통계연보)

이와 같은 정책적 조치 역시 당시 전반적인 한국 공무원 조직에서의 여성 공무원 채용 정책의 일환으로 단행되었다고 할 수 있다. 한국 정부는 1996년 ‘여성 공무원 채용 목표제’를 도입하여 2002년까지 5급은 20%, 7급은 25%, 9급은 30%까지의 채용목표비율을 설정하여 실시해 왔고, 2003년부터는 ‘공무원 양성평등채용목표제’를 추진하여 남녀 성별 가운데 어느 한쪽이라도 최소한 30%선을 유지하도록 하였다. 이러한 흐름에 따라 경찰청 역시 2014년까지 여경 비율 10% 확보를 목표로 매년 신규 채용 규모의 20~30%를 여경으로 모집하는 ‘여경채용목표제’를 실시한 것이다.

또한 이 당시 경찰청은 국가인권위원회와 순경 공채 시험에서의 성별 분리 모집 관행 폐지와 관련한 쟁점을 다투었는데, 이 역시 경찰 조직 내 여경의 비율의 적정선에 대한 실질적인 검토가 이루어지는 계기가 되었다. 당시 경찰청은 여경의 채용 비율 증가가 결과적으로 조직의 ‘범죄대응력 약화’를 초래할 것이 우려됨을 근거로 인권위의 권고를 불수용하였으나, 인권위는 경찰관 직무 수행 시 겪을 수 있는 위험 및 강인한 체력의 필요는 여성 뿐 아니라 남성에게도 해당하는 것임에도 여성에게만 체력조건 등을 이유로 채용을 제한하는 것은 합리적인 이유가 없다고 보았다. 그러나 결과적으로 2005년 당시에 경찰청이 ‘여성경찰관채용 목표제’를 도입한 것을 고려하여 이를 ‘현존하는 차별을 해소하기 위해 잠정적으로 특정성을 우대하는 조치를 취하는 경우’²⁰⁾, ‘남성과 여성 사이의 사실상의 평등을 촉진할 목적으로 당사국이 채택한 잠정적 특별조치’²¹⁾에 해당하는 것으로 보고 차별로 보지 않기로 하였다²²⁾.

한편 경찰 조직은 이와 같이 확대된 여성 경찰관들을 주로 대민 접점 부서에 배치하여 이들 인력을 활용하고자 하였다.²³⁾ 이러한 인력 배

20) 남녀고용평등법 제2조 제1항 3호

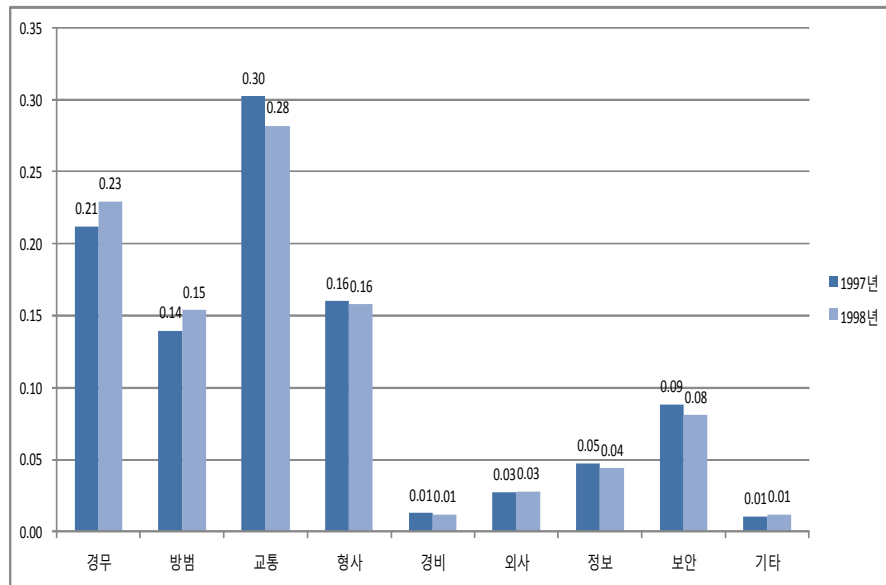
21) 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 제4조 제1항

22) 국가인권위원회 차별시정위원회 결정문(경찰채용시험 제도개선), 국가인권위원회, 2005,

23) “앞으로는 섬세함, 부드러움, 친절성 등 여성이 더 잘할 수 있는 경찰업무 분야가 많

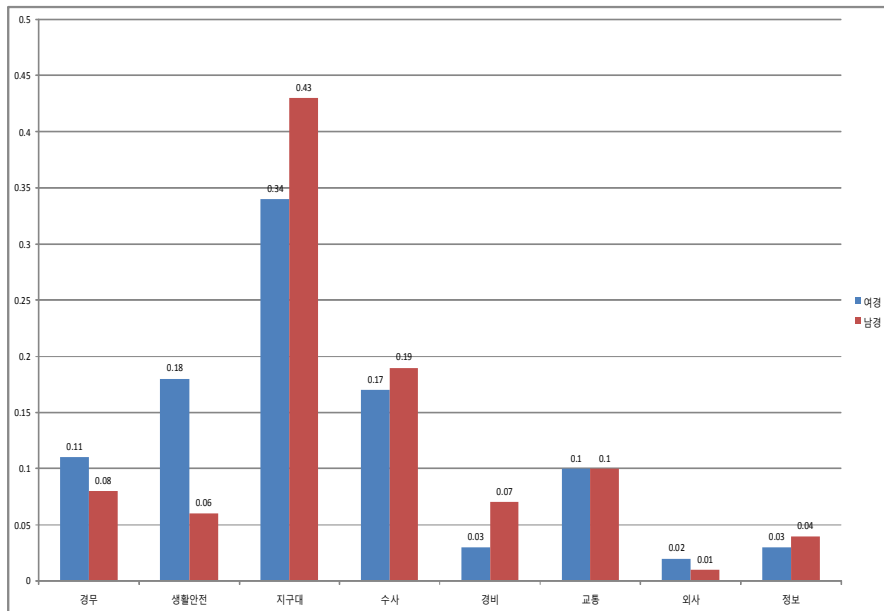
치는 사실상 내근 민원부서에만 집중적으로 배치되었던 여성 경찰관들이 외근 대민부서에 확대 배치된 계기가 되어, 기능별 수평적 직무 분리 자체를 수치상으로는 완화시켜주었다.

다음은 남경과 여경의 기능별 상대적 분포를 그래프로 나타낸 그림이며, 여경의 기능별 분포는 2000년도 이후 꾸준히 확장된 양상을 확인할 수 있다. <그림 5>은 1998년, 1999년 여경의 기능별 분포 현황이고, <그림 6>은 2006년 성별 기능별 분포 현황, <그림 7>은 2016년 성별 기능별 분포 현황을 나타내는 것이다.

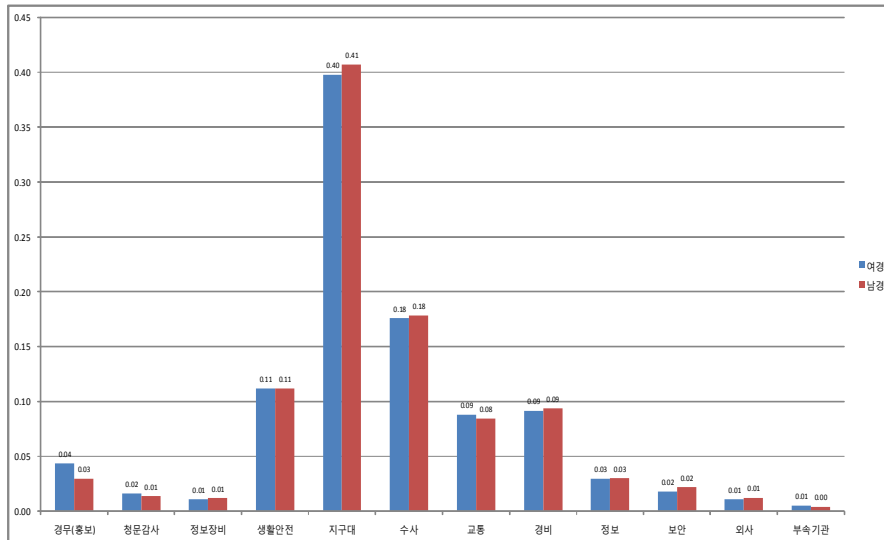


<그림 5> 1998년, 1999년 여경의 기능별 분포 현황(경찰백서, 1998~1999)

다는 점과 여성 고용을 확대하는 국가정책 기조에 부응할 수 있도록 2002년까지 여경 비율을 4% 수준으로 끌어올릴 계획이다.” (2000, 경찰백서)



<그림 6> 2006 여경과 남경의 기능별 분포 현황(정보공개청구자료)



<그림 7> 2016년 여경과 남경의 기능별 분포 현황(정보공개청구자료)

먼저 <그림5>과 <그림 6>을 비교해보면, 2000년 경찰대개혁 이후 여경의 기능별 분포 양상의 변화를 확인할 수 있다. 경무 및 교통 분야에 집중되었던 여경 비중이 줄고(경무의 경우 21~23%에서 11%, 교

통의 경우 28~30%에서 10%로 감소) 대민서비스의 최접점이라고 할 수 있는 방법(지구대)로의 비중이 늘어난 것(14~15%에서 34%로 증가)을 확인할 수 있다. 또한 <그림 6>과 <그림 7>을 비교하면 '여경채용목표제' 도입 직후와 10년이 지난 시점의 성별 기능별 현원 분포 변화를 확인할 수 있다. 확실히 2006년에 비해 2016년의 성별에 따른 기능별 분포 정도 차이가 크게 줄었음을 확인할 수 있다. 특히 내근 및 지원부서에 해당하는 생활안전 부서에서 여경이 남경보다 과잉대표된 정도나 야근이나 외근이 잦은 지구대에서 남경이 여경보다 과잉대표된 정도, 전통적으로 남성중심적인 부서로 여겨졌던 수사 부서에서 남경이 여경보다 과잉대표된 정도가 일정 부분 감소된 부분을 확인할 수 있었다. 이상의 수치상으로 확인한 조직 내 여경 역할의 필요성은 2000년도 이후부터 경찰의 서비스 역할의 중요성이 부각된 시기와 맞물려 전반적으로 증대되어 왔다고 할 수 있다.

이번 절에서 살펴본 각각의 도입 배경은 우리나라 경찰이 서비스 역할을 수용하게 된 '원인'이라기보다는, 한국 경찰만의 독특한 서비스 역할이 형성된 조직적 '맥락'이라고 할 수 있다. 따라서 뉴거버넌스적 관점, 인권 문제에 관한 반성적 고려, 여성 비중의 증가 등은 우리나라 경찰의 서비스 역할이 구체적으로 어떤 형태로 도입되었는지를 설명해줄 수 있는 단초로서 접근해야할 것이다. 다음 절에서는 이러한 배경을 바탕으로 실제 우리나라 경찰 조직이 경찰의 서비스 역할을 어떻게 수용하였는지에 대해 살펴보려고 한다.

제 2 절 ‘서비스 역할’의 경찰 조직 수용

1 절에서 살펴본 2000년대를 전후로 한 다양한 배경들을 고려할 때, 우리나라 경찰 조직적 차원에서 수용된 서비스 역할은 구체적으로 어떤 함의를 갖고 있을까. 이번 절에서는 이를 특히 경찰 조직에서 공식적으로 표명되거나 홍보된 표어, 문구 등을 살펴봄으로써 조직이 표방하는 경찰의 ‘서비스 역할’이란 어떤 의미인지를 포착하고자 한다. 경찰의 본래적인 기능이 국민의 안전과 생명을 책임지는 것이라고 할 때, 경찰의 서비스 역할이 강조된다는 것은 경찰 조직이 국민에 대한 책임의 어떤 측면의 변화를 의미하는가. 이번 절에서는 역대 경찰 청장의 ‘경찰백서 발간사’에서 이와 같은 경찰 역할의 다원화를 포착할 수 있는 부분을 분석함으로써 이를 살펴보고자 한다.

경찰백서²⁴⁾의 발간사는 역대 경찰 청장이 약 1년 동안의 자신의 임기 내에 추진하고자 하는(혹은 추진해 왔던) 조직의 역점에 대해 선포하는 내용을 포함하고 있다. 이는 역대 경찰 조직의 지향성, 경찰의 총수가 제시한 비전 등의 변천을 확인할 수 있는 좋은 자료가 된다. <표 5>은 2000년 이후 역대 경찰청장의 경찰백서 발간사에서 경찰의 서비스 역할 지향과 관련된 키워드들을 발췌한 것이다.

<표 5> 역대 청장의 핵심 비전

경찰청장	핵심 키워드 발췌
이무영 (1999~2001)	‘자율, 창의, 책임’ ‘경직된 타율체계에서 자율체제로 전환’ ‘무죄루탄 원칙’ ²⁵⁾ ‘질서 위주에서 봉사 위주의 경찰작용 전환’ ‘적극적인 대민 친절 서비스’

24) 어청수 경찰청장(2008~2009), 강신명 경찰청장(2014~2016), 이철성 경찰청장(2016~2018)의 경우 발간사를 쓰지 않는 대신 취임사 때 밝힌 비전을 도입부에 따로 설명하고 있어 이를 갈음하여 첨부했다.

	‘법치질서 성실봉사’
이팔호 (2001~2003)	월드컵축구대회 및 아시아경기대회 등 국제행사 경비에 집중 ‘참여정부’
최기문 (2003~2005)	‘자율과 분권의 긍정원리’ ‘민간위원들로 구성된 경찰혁신위원회 발족을 통 한 국민과 더불어 함께 하는 개혁’
허준영 (2005~2005)	‘질 좋은 치안서비스’ ‘최상의 치안서비스를 위해서’ ‘서비스 혁신’ ‘수요자 지향의 치안 활동’
이택순 (2006~2008)	‘3S(speed, simple, soft) 운동’ ²⁶⁾
어청수 (2008~2009)	‘고객중심의 치안행정 추진체계 구축’ <div data-bbox="564 917 1210 1107" data-label="Diagram"> <p>[그림1-1] <추진 체계> 치안행정 고객만족도 제도</p> <pre> graph LR A((고객 NEEDS 분석 • 고객만족모니터센터 • 고객체험평가단)) <--> B(정책자문단) A <--> C(실무위원회) B <--> D[CS교육 컨설팅 CS현장연구모임 시험관서 운영] C <--> D D --> E((CS역량강화)) </pre> </div>
김희락 (2009~2010)	‘풀뿌리 치안’ ‘일선 현장과의 소통 강화’ ‘조직 쇄신대책’ ‘국민신뢰 확보’
조현오 (2010~2012)	‘국민중심 현장존중’ ‘수요자 중심의 서비스 제공’ ‘독자적인 수사정체성에 걸맞는 국민신뢰 확보’ ‘잔존하는 부정부패 척결, 인사정의 추진’
김기용 (2012~2013)	‘국민신뢰 확보’ ‘초심찾기 大 프로젝트’ ²⁷⁾
이성한 (2013~2014)	‘경찰 조직 쇄신’ ‘교육 개혁의 원년’

	‘초심찾기, 중심잡기 프로젝트’
강신명 (2014~2016)	‘국민에게’ ‘책임을 다하는’ ‘희망의 새경찰’
이철성 (2016~2018)	‘국민과 함께하는’ ‘따뜻하고’ ‘ 믿음직한 경찰 ²⁸⁾ ’

<표 5>에서 가장 가시적이고 반복적으로 강조되고 있는 부분은 경찰의 국민에 대한 책임이 더 이상 소극적 차원에서만 정의되는 것이 아니라 적극적 차원에서도 정의된다는 점이다. ‘소극적 차원의 책임’이란 ‘경찰이 ~하지 않아야 한다’라는 형태로 표현되는 타율적인 금지, 명령의 개념인 반면, ‘적극적 차원의 책임’이란 ‘경찰이 ~해야 한다’라는 형태로 표현되는 자율적인 제언, 선포의 개념이다. 이와 같은 변화는 우리나라 경찰이 서비스 지향적 경찰활동 모델을 도입하는 과정을 반영한다고 할 수 있다. 서비스 지향적 경찰활동 모델은 구체적, 기계적, 사후적, 결과적 차원의 접근에 해당하는 경찰의 ‘범죄투사(crime-fighter)’로서의 역할이 총체적, 유기적, 잠재적, 예방적 차원에 해당하는 경찰의 ‘사회봉사자(social-worker)’로서의 역할로의 전환을 담지하고 있기 때문이다(이운호, 2014). 특히 강신명 전 청장(2014~2016)의 비전(‘국민에게 책임을 다하는 희망의 새 경찰’)²⁹⁾은

- 25) 이무영 전 청장은 평화적인 집회, 시위 문화 정착을 위해 기존의 무력 진압 원칙의 집회 시위 현장 통제 방식을 최대한 지양하고, 폴리스 라인 접경에 여경을 배치하는 등 경찰의 선제적인 비폭력적인 집회 시위 관리 관행을 확립하고자 노력했다.
- 26) 이택순 전 청장은 경찰 혁신을 위해 무엇보다 현장 혁신이 이루어져야함을 역설하며, 그 핵심 가치로 3S(Speed 서비스, Simple 시스템, Soft 문화)를 제시했다. 구체적으로 Speed 서비스는 ‘치안현장 대응역량 강화, 치안수요 실시간 대응 체계’를, Simple 시스템은 ‘고객중심 프로세스 혁신, 조직관리의 생산성 제고’를, Soft 문화는 ‘조직 내외 쌍방향 소통, 국민친화적 유연한 치안활동’을 의미한다.
- 27) 김기용 전 청장은 경찰조직의 ‘국민신뢰 확보’에 걸림돌이 되는 것이 ‘부패비리 및 인권침해 요소’라고 파악하여, ‘초심찾기 大프로젝트’를 통해 외부인사의 폭넓은 참여를 통해 국민의 시각에서 경찰의 시스템·제도·행태 전반을 쇄신하는 한편, 경찰관 한 사람 한 사람의 의식과 자세를 근본적으로 변화시키고자 했다.
- 28) ‘국민과 함께하는’은 복잡한 치안문제의 해결을 위해 공동체 구성원 모두의 참여와 협력을 바탕으로 한 통합치안을 전개할 뿐만 아니라 국민의 시선에서 공감할 수 있는 해법을 찾아가겠다는 다짐을 내포한 것이고, ‘따뜻하고’는 경찰의 시선이 소외되고 힘든 약자를 향해야 한다는 것을 의미하며, ‘믿음직한 경찰’은 경찰의 책임을 다하기 위해 그에 걸맞은 역량, 의식, 태도를 갖추으로써 국민 신뢰를 확보해야 한다는 것을 의미한다.

이와 같은 적극적 차원의 책임이 갖는 함의를 가장 명시적으로 드러내고 있다.

<표 6>는 의미가 중첩되는 키워드를 구분해 놓은 것이다. 경찰의 서비스 역할과 관련하여 국민에 대한 경찰의 책임이 보다 ‘적극적으로’ 정의된다는 것은 구체적으로 다음과 같은 의미를 갖는다고 할 수 있다.

<표 6> 역대 청장의 핵심 비전 키워드 정리

구분	키워드
사회봉사자로서 의 역할, 공공서비스 제공	‘적극적인 대민 친절 서비스(이무영, 1999~2001)’, ‘질서 위주에서 봉사 위주의 경찰 작용 전환(이무영, 1999~2001)’, ‘고객중심의

- 국민에게
경찰의 존재 이유와 목적은 국민으로부터 시작된다. 국민 개개인의 행복을 실현하기 위해 안전과 질서를 확보하는 것이야말로 경찰의 숭고한 사명이자, 최고의 가치이다.
- 책임을 다하는
책임이란 잘못된 결과에 대한 비난이나 징벌을 받아들이는 소극적 개념이 아니다. 모든 경찰관이 본연의 역할과 직무를 충실히 수행하여 국민의 기대와 요구를 충족시킨다는 적극적 개념을 의미한다.
- 희망의 새 경찰
단순히 주어진 임무와 책임을 다하는데서 그치는 것이 아니라, 경찰이 새롭게 변화하고 한 단계 도약하겠다는 의지를 담고 있다.

2014 경찰백서

	치안행정 추진체제 구축(2000~2009)', '3S운동(이택순, 2006~2008)', '수요자 중심의 서비스 제공(조현오, 2010~2012)'
자율과 분권	'경직된 타율체계에서 자율체제로 전환(이무영, 1999~2001)', '자율과 분권의 긍정원리(최기문, 2003~2005)', '풀뿌리 치안(김희락, 2009~2010)', '일선현장과의 소통 강화(김희락, 2009~2010)',
개방과 소통	'참여정부(최기문, 2003~2005)', '민간위원들로 구성된 경찰혁신위원회 발족을 통한 국민과 더불어 함께 하는 개혁(최기문, 2003~2005)', '국민과 함께하는(이철성, 2016~2018)'

이와 같이 키워드들을 분류할 때, 경찰의 적극적인 책임은 다음과 같은 내용을 함축하고 있다. 먼저 경찰은 치안서비스의 수요자인 국민의 만족도를 제고하기 위해 법에 규정된 책임만을 단순집행하는 것이 아니라 보다 능동적으로 국민에게 제공할 수 있는 서비스를 '찾아서' 책임을 다해야 한다. 이는 경찰의 역할 범위를 보다 확대한 것을 의미하며, 특히 사회봉사 같은 공공서비스가 새롭게 부각되는 것을 의미한다. 한편 이와 같은 서비스는 경찰이 타율적으로 공무를 집행하는 것이 아니라 자율적으로 구체적인 상황에 맞는 적절한 공공서비스를 제공하는 것을 전제하며, 이는 중앙에 집중된 권한을 지방으로 분배하는 것을 필요로 한다. 마지막으로 치안서비스 수요자의 니즈(needs)를 제대로 파악하기 위해서는 유관기관과 국민과의 소통이 필수적이기 때문에 경찰 조직의 개방을 요구한다.

요컨대, 국민에 대한 경찰의 '적극적 책임'은 치안 서비스를 공급함에 있어 조직 외부의 자원을 적극 활용함으로써 이전에는 구현할 수 없었던 다양한 콘텐츠의 치안서비스를 제공할 수 있게 됨을 의미한다. 가령 '정신질환자 보호조치'나 '실종' 등과 같이 기존의 '범죄 vs 비범죄'의 업무분장 기준으로는 처리하기 어려운 업무의 경우에 특히 이러

한 ‘적극적 책임’은 새로운 문제 해결의 실마리를 제공한다. 동네에 무연고인 정신질환자가 배회하여 인근 주민의 불안감을 조성하거나, 치매 노인이 수시로 집을 잃어버리는 등의 상황은 아직 ‘구체화되지 않은 위험’이기 때문에 전통적인 경찰의 물리력을 개입하기 어려운 영역이다. 그러나 여전히 잠재적인 위험성을 내포하고 있기 때문에 이를 관리할 경찰의 책임이 배제되는 것은 아니다. 그렇기 때문에 이러한 상황에서 특히 민관 기관이나 지자체 등과의 협력이 적극적으로 요구된다고 할 수 있다. 가령 울산청에서는 ‘자타해 위험이 있는’ 정신질환자 보호 처리에 있어 관할 구역 내의 ‘정신건강보호센터’와의 제휴로 사설구급대를 지원받고 해당 센터의 빈 병실 현황 공유 시스템을 구축하거나, 관련 의료비에 대해 시청으로부터 예산을 지원받는 등의 ‘유관 기관 협업 시스템’을 구축하고 있다. 강원청에서는 ‘치매 노인 배회감지기’를 확대 보급하기 위해 지자체, 도 건강보험공단, 지역치안협의회 등과 협업하여 예산을 확보했으며, 경찰의 ‘실종 프로파일링’ 정보 시스템에 등록되어 있는 치매 노인들에게 우선적으로 이를 보급하고 있다. 이와 같은 사례는 경찰이 기존의 법집행 역할 외에도 지역사회에서 구체적으로 어떻게 ‘적극적 책임’을 질 수 있는지를 보여주고 있다.

한편, 강희락 전 청장 이후부터 붉은색으로 표시된 키워드들로 표현되는 국민에 대한 책임은 이전의 키워드들과 다른 결로 이해될 필요가 있다. 전반적으로 국민에 대한 경찰의 서비스 역할이 기존보다 경찰관에 대한 보다 ‘적극적 차원’의 역할을 부각시켰다면, ‘국민 신뢰’ 확보를 위한 조직의 ‘기강 쇄신’은 일선 경찰관들 한명 한명의 재량을 축소시키는 보다 ‘소극적 차원’의 역할을 부각시키고 있기 때문이다. 사실 이러한 간극은 2000년도 이후에 수용된 행정 서비스의 뉴거버넌스적 관점이 한편으로는 ‘고객 중심주의’를 적극 강조해 왔으며, 이것이 치안 행정 서비스에도 상당히 유사하게 수용된 측면을 고려할 때 자연스럽게 이해될 수 있을 것이다. 즉 치안서비스 전반에 걸친 ‘시장화’의 압력은 서비스의 수요자인 국민의 만족도를 최대화³⁰⁾하기 위해

이를 실적의 한 부분으로서 계량화하고, 이를 치안 서비스의 실제 집행자라고 할 수 있는 일선 경찰관들의 평가 준거로 삼음으로써 이들에 대한 수직적 통제를 강화해 온 것이다.

더욱이 2000년도 후반 검경 수사권 조정 문제와 함께 부각되어 온 일선 경찰관 개별의 부패 비리 척결, 인권 침해 문제에 대한 반성적 요구 등과 관련된 ‘민주화’의 압력은 이들의 행동을 더욱 타율적으로 규제하게 되는 계기가 되어 왔다. 요컨대, 본청과 일선의 수직적인 위계구조를 전제하는 ‘중앙경찰제’라는 우리나라 경찰의 조직 구조와 ‘수사권 조정’과 관련된 당시의 정치적 맥락은 일선 경찰관이 조직으로부터의 모순적인 요구에 직면하게 되는 상황을 초래했다고 볼 수 있다는 것이다. 일선 현장의 ‘책임에 걸맞은 권한’을 보장해주고, 수요자 중심의 치안 행정을 위해 ‘현장을 존중’하는 정책을 수립하는 것이 일선 경찰관들로 하여금 보다 적극적 차원의 책임을 촉구한다면, ‘국민 신뢰’를 회복하기 위한 ‘조직 쇄신’은 개별 경찰관들에 대한 절차적 통제를 강화함으로써 보다 소극적 차원의 책임을 부여하게 된다.

결국 이와 같은 ‘시장화’의 압력과 ‘민주화’의 압력이 모순적으로 교차하는 지점에서 경찰조직이 지역 경찰관에게 요구한 것은 실무적으로 ‘소극적 책임’의 측면이었다. 지역 경찰 조직은 위계적인 중앙경찰제를 따르는 우리나라 경찰 조직에서 최말단 집행 기구이기 때문이다. 특히 민간 기업의 ‘고객 중심주의’ 원칙을 적용한 치안 서비스는 일선 경찰관들이 현장에서 관료로서 수행하는 중재자로서의 역할을 축소시켰다. 한편으로 민주화 압력에 부응하기 위한 경찰 조직의 ‘국민 신뢰 회복’ 노력은 일선 경찰관의 공무집행 절차에 대한 통제 강화로 이어

30) 2001 경찰백서는 2000년 ‘경찰대개혁’의 성과로 무엇보다 가시적인 ‘국민 서비스 만족도의 상승’을 제시하고 있다.

“2000년 한국생산성본부, 조선일보, 미국 미시건 대학이 공동으로 4개 분야(개별기업별, 산업별, 경제부문별, 국가공공서비스), 46개 업종 191개 기업과 공공기관(경찰, 세무, 철도, 우편, 전력, 상수도)에 대한 만족도 조사인 국가고객만족도(NCSI: National Customer Satisfaction Index)에서 경찰행정은 전년도에 비해 30.2% 증가하여 향상률 1위를 기록하였다. 또한 경찰이 자체적으로 수행한 ‘국민만족도 조사’에서도 ‘경찰개혁’ 추진 이후 경찰에 대한 전반적인 이미지 변화에 대해 일반국민의 67.8%가 ‘좋아졌다’고 응답하고, 경찰에 대한 신뢰도에 대해 일반국민의 71.8%가 ‘향상되었다’고 응답하였다(2001, 경찰백서)”

졌다. 양자는 서로 다른 방향에서 비롯된 압력이지만, 일선 경찰관들은 결과적으로 이를 본인의 재량이나 판단 권한의 축소로 인식하게 되었다.

다음의 <그림 8>에서 나타난 사례는 ‘시장화’의 압력이 지역 경찰관에게 어떻게 소극적 책임을 요구했는지를 보여준다. <그림 7>은 우리나라 지역경찰관들이 공무 집행의 근거가 되는 ‘생활안전경찰 매뉴얼’에서 ‘서비스 요청 신고접수 시’ 경찰관의 대응 매뉴얼에 관한 부분이다. 이를 통해 실제 지역 경찰관의 대민 서비스 업무가 구체적으로 어떻게 ‘시장화’의 압력을 수용하게 되었는지를 참고할 수 있다. 물론 지역 경찰관들은 상황에 따라 다양한 대응 프로세스(전화 상담, 현장 출동, 유관기관 이송 등)를 선택할 수 있게함으로써 일정부분 선택의 여지가 보장된다. 그럼에도 치안 서비스가 이루어지는 상황 자체는 상당부분 일선 경찰관들의 감정 표현을 제약하고 있다. 특히 ‘서비스의 기본자세’로서 용모 복장, 바른 인사, 표정 연출 등을 규정하는 부분이나 고객과의 접촉 시 끊임없이 친절할 것을 요구하는 부분은 감정노동자들이 고객과의 상호작용 시에 사용하는 목소리, 표정, 시선 등 감정 표현을 상당히 통제받는 모습에 해당한다.

2. 현장 출동 시 조치 요령

-현장상황을 파악하고 국민의 요구사항을 주의 깊게 경청
-서비스의 기본자세를 준수하여 신뢰감 제고

용모 복장	바른 인사	표정 연출
-첫인상 결정 -청결, 단정, 품위, 조화 -때와 장소에 맞게	-내가 먼저 -인간관계의 시작 -마음가짐의 표현	-호감 가는 미소 -편안한 시선 -눈부터 웃기

-직접 해결이 가능한 사안의 경우 신속히 현장 조치
-현장 조치가 어려운 사안은 유관기관 등 해결방안을 안내
-다양한 분야의 전문지식을 평소 숙지하여 이해하기 쉽게 설명
-이성적 논리적 사고, 육하원칙에 의거 간결 명확한 답변

<그림 8> 서비스 요청 신고접수 시 경찰관의 대응 매뉴얼(생활안전경찰 매뉴얼, 2019)

한편, ‘민주화’의 압력에 의해 지역 경찰관의 업무가 크게 바뀐 부분

은 ‘범죄 피해자 보호 절차’라고 할 수 있다. 특히 가정 폭력 신고와 같이 지역 경찰관의 부실한 초동조치가 큰 인권적 문제를 초래한 영역에서 이러한 변화가 두드러지게 나타났다. 기존의 가정폭력은 많은 사법 경찰관들이 가정 내에서 이루어진 폭력을 사적인 문제로 간주하여 경찰의 공권력 개입이 필요 없는 영역으로 인식하고 있었으며, 법적으로 개입할 근거 역시 충분하지 않은 영역이었다. 그러나 1997년 제정된 ‘가정폭력처벌법³¹⁾’과 ‘가정폭력방지법³²⁾’은 지역 경찰관들이 가정 내의 문제에 개입할 수 있게 하는 법적 근거를 마련하였다. 이러한 법률에 의해 가정폭력 신고에 의해 출동한 경찰관은 사건 조사를 위해 관계인에 대하여 조사를 할 수 있고³³⁾, 필요한 경우 ‘응급조치’³⁴⁾나 ‘긴급임시조치’³⁵⁾를 할 수 있게 된 것이다.

31) 가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법

32) 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률

33) <가정폭력방지법 제 9조의 4>

- ① 사법경찰관리는 가정폭력범죄의 신고가 접수된 때에는 지체 없이 가정폭력의 현장에 출동하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 출동한 사법경찰관리는 피해자를 보호하기 위하여 신고된 현장 또는 사건 조사를 위한 관련 장소에 출입하여 관계인에 대하여 조사를 하거나 질문을 할 수 있다.
- ③ 가정폭력행위자는 제2항에 따른 사법경찰관리의 현장 조사를 거부하는 등 그 업무 수행을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.
- ④ 제2항에 따라 출입, 조사 또는 질문을 하는 사법경찰관리는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.
- ⑤ 제1항에 따른 현장출동 시 수사기관의 장은 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장에게 가정폭력 현장에 동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 요청을 받은 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장은 정당한 사유가 없으면 그 소속 상담원을 가정폭력 현장에 동행하도록 하여야 한다.
- ⑥ 제2항에 따라 조사 또는 질문을 하는 사법경찰관리는 피해자·신고자·목격자 등이 자유롭게 진술할 수 있도록 가정폭력행위자로부터 분리된 곳에서 조사하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

34) <가정폭력처벌법 제5조>

진행 중인 가정폭력범죄에 대하여 신고를 받은 사법경찰관리는 즉시 현장에 나가서 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 폭력행위의 제지, 가정폭력행위자·피해자의 분리 및 범죄수사
2. 피해자를 가정폭력 관련 상담소 또는 보호시설로 인도(피해자가 동의한 경우만 해당한다)
3. 긴급치료가 필요한 피해자를 의료기관으로 인도
4. 폭력행위 재발 시 제8조에 따라 임시조치를 신청할 수 있음을 통보

그러나 그럼에도 많은 지역 경찰관들은 여전히 가정 폭력을 ‘폭력 범죄’로 인식하지 않고 가정 내부의 문제로 인식하고 있었으며, ‘재량’에 의해 사건 처리를 하지 않는 경우가 빈번하게 발생했다. 이에 경찰 조직은 내부 지침을 강화하여 가정 폭력 사건의 초동조치를 담당하는 지역 경찰관으로 하여금 ‘피해자 권리고지서’ 제공³⁶⁾과 ‘위험성 조사표’ 작성³⁷⁾을 의무화하는 등, 아무리 경미한 사안으로 보이는 신고에 대해서도 다시 한번 범죄의 위험성을 신중히 고려하도록 하는 절차를 ‘의무화’하였다. 이러한 변화 역시 전술한 ‘적극적 책임’과는 구분되는 ‘소극적 책임’을 강화한 부분이라고 할 수 있다.

‘서비스 지향적 역할’ 모델에서 강조된 소극적 책임은 한편으로 지역 경찰 업무의 ‘시스템화’를 촉진하는 요소가 되었다. 즉, 이전 지역 경찰의 초동조치가 현장 경찰관의 재량에 의존하는 측면이 컸다면, 시스템화는 이러한 다양한 조치들을 매뉴얼화하여, 재량이 아닌 기속의 측면을 강화하였다. 이러한 매뉴얼은 이전의 범죄자에 대한 ‘법집행’을 강조하는 범죄투사자 역할 모델에서 충분히 다루어지지 못했던 피해자의 신변보호, 요구조자의 안전, 각종 사회적 위해 등의 요소에서 특히 강조되었다. 경찰조직은 이러한 업무의 시스템화를 통해 기존의 법

35) <가정폭력처벌법 제8조의 2(긴급임시조치)>

① 사법경찰관은 제5조에 따른 응급조치에도 불구하고 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있고, 긴급을 요하여 법원의 임시조치 결정을 받을 수 없을 때에는 직권 또는 피해자나 그 법정대리인의 신청에 의하여 제29조제1항제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 조치(이하 "긴급임시조치"라 한다)를 할 수 있다

<가정폭력처벌법 제29조(임시조치)>

① 판사는 가정보호사건의 원활한 조사·심리 또는 피해자 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 결정으로 가정폭력행위자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임시조치를 할 수 있다.

1. 피해자 또는 가정구성원의 주거 또는 점유하는 방실(房室)로부터의 퇴거 등 격리
2. 피해자 또는 가정구성원의 주거, 직장 등에서 100미터 이내의 접근 금지
3. 피해자 또는 가정구성원에 대한 「전기통신기본법」 제2조제1호의 전기통신을 이용한 접근 금지

36) 가정 폭력 피해자가 받을 수 있는 형사절차상 지원, 각종 상담 서비스 지원 등을 고지한 서류

37) 처음 가정폭력 현장에 출동한 경찰관이 피해의 지속성, 심각성, 잠재성 등을 평가하여 체크리스트를 작성하게 한 서류

집행으로 보장할 수 없었던 치안의 공백을 채우고자 하였다. 이러한 변화는 가령 ‘자살시도자’ 응급구호 사례에서도 확인할 수 있다. 자살 시도 사건에서 이전의 경찰의 역할은 요구조자가 경찰관 직무집행법 4조 1항 2호에서 규정하는 ‘강제보호대상자’³⁸⁾에 해당할 경우 24시간 동안 응급 보호조치를 취하는 것이었다. 응급하지는 않지만 보다 근원적이라고 할 수 있는 자살시도자의 우울증이나 기타 심리적 문제는 담당 경찰관의 업무 방식에 따라 중요하게 다루어지기도 하고, 그렇지 않기도 한 영역이었다. 그러나 ‘자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률(이하 자살예방법)’은 자살기도자에 대한 급박한 위험이 해소된 경우에도 자살기도자에 대하여 관할 구역 내의 자살예방센터, 정신건강센터에 관한 정보 제공을 지역경찰관이 의무적으로 수행하게 규정³⁹⁾함으로써, 지역 경찰의 자살 예방의 역할을 시스템화하였다.

마지막으로 이 시기 여성 경찰관의 조직 유입 역시 우리나라 경찰 조직의 서비스 역할 수용의 독특한 배경이 되었다. 특히 2000년도 이후에 서비스 역할과 관련된 경찰 조직의 여성 경찰관 동원⁴⁰⁾이 빈번히

38) 경찰관이 판단했을 때 응급구호조치가 필요하다고 보는 경우 본인의 동의가 없어도 보호조치를 취할 수 있는 구호대상자이다. 경찰은 해당자를 보건의료기관이나 공공구호기관에 인계하거나 경찰관서에 보호할 수 있으며, 이 경우 지체없이 연고자에게 보호조치 사실을 알려야 한다. 보호기간은 24시간을 초과할 수 없다.

39) 제12조의2(자살시도자 등의 사후관리)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 직무상 자살시도자들을 알게 된 경우 그 자살시도자 등에게 관할 구역 안에 있는 관계 지원기관에 관한 정보를 제공하여야 한다.

1. 「국가공무원법」 제2조제2항제2호에 따른 경찰공무원

② 경찰관서의 장과 소방관서의 장은 자살시도자 또는 자살자가 발생한 경우 자살시도자 등의 정보를 관할 구역 내 다음 각 호의 기관에 제공할 수 있다.

1. 제13조에 따른 자살예방센터

2. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제3호에 따른 정신건강복지센터

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자살예방업무 수행기관

40) 경찰 조직이 여경에게 기대했던 역할상은 역사적으로 상이한 모습으로 구성되어 왔다. 이지은(2003)과 전지혜(2007)의 연구에 의하면 여경의 역할은 1945년 처음 ‘여자경찰제’라는 독립된 조직으로 채용되었을 시기부터 현재까지, 때로는 남경과 다른 ‘특수성’이 강조되거나 혹은 여경만의 특수성을 부정하는 방식으로 규정되어 왔다. 세부적인 시기 구분의 차이는 존재하지만, 두 연구 모두 여경은 처음에는 남경과 ‘동일한 역할’을 수행할 수 있음을 강조하면서 여경의 특수성을 부정했다가 이후에 조직 내에서 구성원으로서의 자격을 획득함에 따라 다시 남경과 차별화된 특수한 능력을 강조함으로써 지위 회복을 꾀하는 양상을 서술하고 있다. 이는 큰 틀에서 서구에서 여경이 남경으로만

이루어져 왔는데, 경찰 조직은 여성 경찰관을 대민접점 부서에 가시적으로 배치하고, 해당 부서에서 여성 경찰관만의 ‘특수성’을 부각시킴으로써 경찰 조직 전체의 이미지 개선을 꾀하고자 했다⁴¹⁾. 가령 이무영 전 경찰청장에 의해 2000년에 추진된 ‘경찰 대개혁’은 ‘국민과 함께하는 경찰’, ‘시민친화적 경찰’의 이미지를 확립하기 위해 노력했는데, 이 과정에서 이전까지 내근 민원부서에 집중적으로 형성되어 있던 여경의 업무가 방범, 집회 및 시위 관리 등의 대민업무 부서로 확장되었다(경찰백서, 1999).⁴²⁾ 이에 당시 언론에서도 ‘립스틱 부대(매일경제, 2001.10.19.)’, ‘데이트 순찰(한국경제, 2000.2.22.)’ 등 여경의 여성성을 적극 부각시키는 용어를 차용한 기사를 보도함으로써 여경의 존재를 더욱 가시화했다.

한편 2000년대 중후반에는 여경에게 남경과 다른 역할을 수행해줄 것을 기대하는 차원을 넘어 여경과 남경이 아예 분리된 방식으로 업무를 수행하는 것을 요구하게 되었는데, 가령 여성 시민을 조사하거나 상대하는 경우 여경이 동석 혹은 주체로서 참석하지 않는 것 자체가 인권 침해 여지의 논란을 불러일으키게 된 것이다.⁴³⁾ 이와 같은 인권적 차원의 제약은 일선에서의 여경 배치 필요성을 제고하여 2000년대

구성된 경찰 조직에 ‘진입’하게 되는 경로로서 논의되었던 바와도 유사성을 갖는다고 할 수 있다(Brown, 1997; Schulz, 1993).

- 41) 이지은(2003)과 전지혜(2007)는 1980년대부터 남경과 다른 여경의 특수성이 이들의 전문성으로 인정받기 시작했다고 보고 있다. 그러나 이지은(2003)은 1980~1999년 여경의 우수성은 ‘대여성 범죄의 확산, 치안 및 보호 대상의 여성화’에 근거한 것이었다면, 2000년대 이후에 여경의 우수성은 ‘부드럽고 섬세한 이미지’에 근거한 것으로 구분하고 있다. 본 연구에서는 특히 2000년대 이후의 서비스 역할과 관련된 여경의 ‘부드럽고 섬세한 이미지’가 동원된 부분에 주목하고자 시기 구분을 2000년대 이후로 설정하였다.
- 42) 경찰은 가장 빈번하게 시민들과 접촉하는 부서에 남경 대신 여경을 배치함으로써 가시적인 이미지 전환의 효과를 누리고자 하였다. 특히 경찰 경비 분야는 평화로운 집회 시위 문화 정착을 위해 경찰의 대응전략을 ‘억제’가 아닌 ‘관리’로 바꾸고자 하였는데, 이 과정에서 ‘상설 여경 기동대’를 창설하여, 폴리스 라인에 여경을 배치하였다. 이 외에도 지구대, 파출소나 교통 분야에 여경을 증원하여 남녀 혼성 순찰 혹은 여경에 의한 음주 단속을 추진하였다.
- 43) 이와 같은 변화의 시발점이 된 사건은 밀양 집단 성폭력 사건으로, 당시 피해자는 만 13세 이상이어서 여성청소년계가 아닌 형사계에서 조사를 받을 수 밖에 없었는데, 당시 형사계에 여성 수사관이 한명도 없어 여성에게 조사를 받고 싶다는 피해자의 요구가 받아들여지지 않았고, 조사 과정에서 피해자로 하여금 가해자를 직접 지목하게 하는 등 피해자 인권 침해에 대한 문제가 국민적 공분을 사게 되어 논란이 되었다.

중반 이후 여경 인력 증원의 중요한 근거가 되었다.⁴⁴⁾

2010년도 이후에는 소위 ‘감성 콘텐츠’를 활용한 스토리텔링 방식의 경찰 홍보를 통해 기존의 딱딱한 경찰 이미지에서 탈피하여 친근한 모습으로 국민에게 다가가고자 노력했는데, 이 과정에서 ‘여경 미담’, 특히 나이 어린 새내기 여경의 극적인 활약상 혹은 심금을 울리는 감동실화 등이 트위터, 페이스북, 블로그 등 각종 SNS 매체를 통해 빈번하게 소비되기 시작했다. <표 6>는 당시 화제가 되었던 여경들의 사례를 나열한 것이다.

<표 6> 여경 미담 기사 정리

인적사항	관련뉴스기사 제목
충북지방경찰청	‘오빠 푼력스타일’ 영상이 공개돼 화제다. (충청일보, 2012. 09. 12)
일산경찰서 송윤경 순경	“이렇게 추운데...” 근무복 벗어준 ‘미모 여경’ (머니투데이, 2012. 12. 15)
경남경찰청 한수연 경장	소매치기 현장 검거한 미모의 여경, 그녀는? (헤럴드경제, 2012. 12. 24)
부산 영도경찰서 김민주 경장	여경 귀요미송 인기폭발, 깜찍한 부산여경 귀요미 정체 알고보니 (뉴스엔미디어, 2013. 02. 27)
경북경찰청	여경 새내기 순경들, 착한운전 마일리지 홍보 영상물 ‘화제’ (뉴시스, 2013. 07. 31)
일산 동부경찰서 손주은 경장	할머니 씹짓돈 찾아준 여경 “훈훈한 뉴스” 누리꾼들 감동

44) 특히 밀양 집단 성폭력 사건 이후 최기문 전 경찰청장은 여성부장관, 교육부 차관이 참석한 당정협의회에서 성폭력 사건 수사 시 여경 동행을 철저히 이행하고 여경의 비율을 확대하겠다고 합의했다. 이후 2005년 허준영 전 경찰청장은 성폭력 피해를 여경이나 전문 상담원에게 상담받을 수 있는 ‘원스톱 센터’를 16개 병원에 설치했고, 이 곳에서 조사한 자료를 형사계로 바로 이송시켜 피해자가 형사계 남경에게 피해사실을 다시 한번 진술하지 않아도 될 수 있게끔 조치했다.

이와 같이 여성 경찰관의 이미지를 활용하여 경찰 조직이 표방했던 경찰의 역할상은 확실히 권위적이고, 폐쇄적이었던 기존의 ‘범죄투사 (crime-fighter)’ 역할이라기보다는 유연하고, 소통적인 ‘사회봉사자 (social-worker)’ 역할이라고 할 수 있다. 이러한 이미지는 물론 여경 뿐만 아니라 남경에게도 동일하게 요구된 것이었지만, 당시 급증했던 여경 인력을 가시적인 대민업무의 최전선에 배치함으로써 경찰 조직은 이러한 서비스 역할로의 전환을 보다 효과적으로 지향할 수 있었다고 할 수 있다.

제 3 절 소 결

이번 장에서는 우리나라 경찰 조직이 2000년도 이후 대내외적으로 어떤 압력에 직면해 왔으며, 이러한 압력은 새로운 경찰 역할 규범 모델로서 부각되기 시작한 경찰의 ‘사회노동자(social worker)’로서의 역할에 어떠한 독특한 한국적 맥락을 부여하게 되었는지에 대해 살펴보고자 했다. 본 장에서 특히 주목했던 부분은 첫째로 2000년도 당시 한국 행정 서비스 전반에 ‘뉴거버넌스적 관점’이 대두되면서 공공서비스의 ‘고객 우선주의’가 강조되었고, 이와 같은 ‘시장화’의 압력이 경찰의 치안서비스 공급에도 적용되었다는 점이다. 둘째로 2000년도 이후부터 꾸준히 식민지 경찰의 잔재를 청산하여 국민신뢰를 회복하기 위한 조직적 차원의 ‘민주적’ 통제가 강화되어 온 점이다. 특히 검경간 수사권 조정 문제는 경찰의 수사권 독립을 위한 국민 심판의 중요성을 제고하여, 조직으로 하여금 더욱 경찰관 한명 한명의 행동을 통제하게 하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 이러한 상황은 경찰 조직이 경찰관들에게 한편으로 능동적이고 적극적인 역할을 요구하는 반면, 한편으로는 수동적이고 타율적인 통제를 강화하는 결과를 초래했다. 요컨대, 경찰 조직은 능동적으로 고객의 수요를 일선에서부터 포착하여 적극적으로 치안 서비스를 공급할 것을 요구하는 한편, 개별 경찰

관의 인권 침해 가능성을 차단하기 위해 이들의 공무집행 절차의 상당 부분을 '시스템화'하게 된 것이다.

우리나라 경찰 조직의 이와 같은 서비스 역할 수용이 지역경찰 조직에서 갖는 함의는 무엇일까. 최말단 집행기구인 지역경찰에서 이러한 변화는 지역 경찰관의 '소극적 책임'을 강화하여 지역 경찰 업무의 '시스템화'를 촉진했다는 점이다. 이를 통해 경찰 조직은 이전보다 다양한 영역의 역할을 '치안 서비스'의 개념으로 포섭하고자 했으나, 이는 이러한 다양한 치안 서비스를 실제로 집행하는 지역 경찰의 권한 강화로 이어지지 않았다. 지역경찰관들에게 '서비스 지향적 역할' 모델과 관련된 다양한 역할들은 '할 수 있게 된 것'이 아니라 '해야만 하는 것'이었기 때문이다.

이러한 변화는 중앙집권적인 우리나라의 조직 구조에 의해 크게 영향을 받았다. 우리나라 경찰조직은 본청-지방청-경찰서-지구대/파출소로 이어지는 위계적 권력구조를 갖고 있으며, 사회봉사 및 대민업무 서비스는 그 중에 최말단인 지구대/파출소 단위에서 주로 이루어지고 있는 반면, 형사 및 수사의 전문적인 법집행 기능은 서, 청 단위에서 주로 이루어지고 있다. 이와 같은 중앙경찰제 하에서 지구대/파출소는 독자적으로 치안서비스를 공급하는 역할을 담당하기보다는 서, 청 단위의 명령에 따라 초동조치를 수행하는 역할을 담당하게 된다. 물론 민원업무를 비롯한 대민서비스는 지구대/파출소 뿐만 아니라 서, 청 단위에서도 제공되고 있지만, 지구대/파출소는 최접점에서 일상적으로 지역주민과 주로 소통하는 부서라고 할 수 있다. 그러나 실무상 '서비스 지향적 역할'은 지역 경찰관의 업무 방식을 획일화하는 방식으로 전개되었으며, 이러한 상황에서 일선 경찰관들에게 요구한 '적극적 차원의 책임'은 현실적으로 구현되기 힘들었다.

결국 '서비스 지향적 역할'모델에서는 '소극적 차원의 책임'만이 강하게 일선 경찰관들을 제약하게 되었다고 볼 수 있다. 가령 '적극적인 치안 수요자의 피드백 반영'은 실제 치안 서비스가 집행되는 일선 단계가 아닌 그보다 윗선인 경찰서, 경찰청 단위에서 이루어졌다. 이러

한 피드백은 일선 단계에서 수직적인 지침의 형태로 구현되었으며, 이것은 일선 경찰관들을 통제하는 새로운 규범으로 작용하게 되었다.

따라서 2000년도 이후부터 우리나라 경찰 조직에서 ‘서비스 지향적 역할’ 모델에 여성성을 젠더화된 자원으로 동원한 것 역시 전술한 소극적 책임의 차원에서 이해되어야 할 것이다. 경찰조직은 양성평등이라는 민주화의 압력에 따른 경찰 조직 내의 여성 경찰관 비중 증가를 남성중심적 범죄투사자 모델을 대체할 새로운 서비스 지향적 역할 부각에 적합한 조건이라고 보았다. 특히 2000년도 초반에는 여성 경찰관의 남성경찰관과는 다른 특수함으로 ‘친절함, 따뜻함’ 등이 부각되었으며, ‘서비스 지향적 역할’ 모델에 적합한 자질로 동원되었다. 한편, 2000년도 중후반에는 여성 경찰관의 일선 부서 투입이 일선 경찰관들의 인권 침해를 방지할 수 있는 중요한 수단으로 의미화되기 시작했다. 마지막으로 2010년도 초반부터는 젠더화된 경찰의 뉴미디어 홍보전략이 서비스 지향적 역할 모델에서의 여성 경찰관의 중요성을 부각하였다.

이러한 여성성을 젠더화된 자원으로 활용한 서비스 지향적 역할은 실제 지역 경찰 조직의 ‘서비스 역할’ 수용에는 크게 기여하지 못했다. 가령 2000년도 초반 일선부서에 여경이 확대배치되면서 형성된 ‘보다 친절한 대민서비스’에 대한 여경의 역할 기대는 실제 여경의 역할 수행으로 이어지기 어려웠는데, 이러한 인력배치는 경찰이 공무를 집행하는 환경이나 권한 및 내용은 크게 변화하지 않은 상태에서 여경이 남경의 업무를 대체한 변화였기 때문이다. 이와 같은 방식은 기존의 업무 관행이 여경에 의해 크게 바뀌기 보다는 여경이 이제까지 해오던 방식을 학습하고 내면화해야 하는 결과로 이어지게 되었다. 이는 한편으로 기존의 남경이 해오던 업무 방식과 동일한 방식으로 업무를 수행하지 못하는 일부 여경에 대한 ‘가시화’와 맞물려 이루어졌다. 이는 여경 개인의 문제라기보다 일선 부서의 근무 조건이나 환경의 문제라고 할 수 있다. 애초에 여경은 남경과 같은 역할을 수행할 수 없는 존재로 사회적, 조직적으로 기대되었기 때문이다. 경찰개혁 직후와

달리 이후 언론은 일선에 배치된 여경이 오히려 시민들에 의한 성희롱이나 집회 시위자들에 의한 폭력에 무방비하게 노출되고 있음을 적극 비판하였으며⁴⁵⁾, 대내적으로 일선 부서에 배치된 소수의 여경은 남경들이 보호해주어야 하는 존재로 인식되어졌다.

마찬가지로 인권침해 가능성을 사전에 차단하기 위해 여성 시민을 상대하는 업무에 여성 경찰관을 필수적으로 배치하는 조치는 애초에 인권 침해가 발생하게 된 조직적 관행, 직무 구조, 의식구조 등의 개선이 아닌 경찰관 개인을 남경에서 여경으로 대체하는 방식이었기 때문에 실질적인 치안 서비스의 질적인 변화를 일으키기에는 부족한 것이었다. 피해자, 청소년을 조사하는 절차, 상담하는 방식 등의 전반적인 변화가 없다면 여경 역시 남경과 동일한 인권 침해를 가할 수 있는 부담을 짊어져야 했기 때문이다.⁴⁶⁾ 이와 같이 모든 여성 관련 업무를 조직 내 소수인 여성 경찰관이 전담하게 하는 조치는 결국 여경에게 과중한 업무 부담으로 이어지게 되었다. 이와 같은 성별에 따른 업무 분리가 충분한 여경 인력 수급이 이루어지거나 전문적인 상담 인력이 충분히 양성되지 않은 채 이루어졌기 때문이다. 이것은 최소한의 인권 침해를 방지할 수는 있었지만, 최선의 치안서비스 제공으로는 이어지지 못했다⁴⁷⁾.

창경 이래로 경찰 조직은 국민의 생명과 재산을 보호하는 역할을 담

45) <국민일보>, <허무하게 무너지는 ‘립스틱 라인’...평화시위는 한낱 꿈?, 2001.6.5

46) 2008년 촛불집회 당시 강남경찰서 여경이 유치장에서 여성에게 자해 위험이 있는 속옷을 탈의하게 하여 인권 침해 논란이 되었었다. 여경은 유치장 입감자에 대해서는 라이터, 끈, 속옷 등 위험한 물건을 일체 반입하지 못하게 하는 규칙에 따라 동의 하에 속옷 탈의를 요구했으나, 촛불집회 여성은 당시 ‘강압적인 분위기로 명령’했음을 문제제기하여 논란이 되었었다(한겨레, 2008.8.20).

47) 성폭력 피해자를 위해 설치된 원스톱 센터는 과중한 업무량으로 인해 피해 사실에 대한 형식적 조사 이상의 업무를 수행하기 어려웠고, 해당 상담 자료로만으로는 피해 사실을 입증할 충분한 자료를 확보할 수 없었던 형사계에서 피해자로 하여금 다시 한번 피해 사실을 진술하게 하는 등의 문제가 제기되었었다(서울신문, 2008.12.10). 부산 SPO 사건 이후에도 대부분의 여학교 SPO가 전부 여경으로 대체되자 여경 한명이 30개 학교를 담당해야 하는 경우도 발생하여 이와 같은 경찰의 조치를 ‘땀칠처방’이라고 비판하는 여론도 제기되었었다(연합뉴스, 2016.8.17).

당해 왔다. 새로운 경찰의 역할상으로 제시되고 있는 경찰의 서비스 역할은 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 방법의 변화를 의미할 것이다. 이러한 변화는 ‘치안’을 이룩하기 위해 경찰 조직이 반드시 국민들을 잠재적 범죄자로 간주하여 권위주의적인 태도를 유지할 필요는 없다는 반성에서 비롯된 것이기도 하다. 특히 경찰 조직은 외부 환경에 보다 유연하게 대응할 것이 요구되고 있으며, 이를 위해 무엇보다 치안 서비스 수요자의 요구를 일선에서부터 적극 포착하여 능동적으로 경찰 활동을 수행하는 것이 중요해지고 있다. 이번 장에서 본고는 2000년도 이후부터 전개되어 온 경찰 조직 내외부의 압력에 의해 구체적으로 어떻게 경찰 조직이 서비스 역할을 수용하게 되었는지에 대해 살펴보고자 했다. 2000년도 이후부터 경찰 조직이 직면한 대외적 압력은 시장화와 민주화이다. 시장화는 치안 서비스 수요자 중심의 치안을 강조하면서 경찰에게 적극적 책임을 강조했으나, 민주화는 경찰의 인권 침해 문제를 비판하면서 기본에 충실할 것을 요구하는 소극적 책임을 강조하였다. 결과적으로 최말단 집행기구인 지역 경찰에게 요구된 것은 소극적 책임이었으며, 이에 따라 지역 경찰의 업무는 상당부분 시스템화되었다.

그럼에도 이와 같은 경찰 조직의 서비스 역할 수용이 이야기의 전부가 될 수 없는 이유는 대민 서비스를 직접 집행하는 일선 경찰관들이 이와는 독립적인 수용 조건에 직면하게 되기 때문이다. 일선 경찰관들은 거리의 현실에 유연하게 적응하면서도 적절히 중앙의 지침을 절충된 방식으로 집행하는 중간자적 위치를 점유하고 있다. 2000년도 이후부터 전개되어 온 경찰 조직의 변화를 완전히 이해하기 위해서는 실제로 이들 말단 조직에서 이러한 변화가 어떻게 수용되고 있는지에 대한 이해가 반드시 필요하다고 할 것이다. 다음 장에서는 실제 지구대/파출소 순찰 경찰관들의 인터뷰 내용을 분석함으로써 이들에게 경찰 역할의 본질은 무엇인지, 최근의 경찰의 서비스 역할과 관련된 일련의 변화가 이들이 생각하는 경찰의 본질을 어떻게 변화시키고 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

제 5 장 지역 경찰의 ‘서비스 역할’ 수용

서비스 지향적 경찰 역할 모델로의 변화로 인해 가장 직접적인 업무 방식의 변화를 경험하고 있는 곳은 대민업무의 최접점에 있는 ‘지구대/파출소’라고 할 수 있다. 이와 같은 변화가 도입되는 과정에서 나타나는 지구대/파출소 경찰관의 업무방식의 변화는 단순히 ‘위로부터의 변화’로만 환원될 수 없는 복합적인 동학을 담지하고 있다.⁴⁸⁾ 일선 경찰관들은 물론 중앙으로부터의 명령을 집행하는 과정에서 수직적인 영향으로부터 자유로울 수 없지만, 이와 별개로 공무집행 과정에서 직접적으로 대면하는 시민들로부터 수평적으로 큰 영향을 받게 된다. 이와 같은 변화의 방향은 때로는 새로운 사회상을 내면화한 신입들에 의한 세대교체를 통해서 안에서 외부로 작용하기도 한다. 요컨대 이들은 ‘치안서비스’에 대한 경찰 조직의 해석 뿐만 아니라 보다 거시적인 사회의 해석이 변화하고 있는 상을 가장 직접적으로 체감하게 되는 위치를 점유하고 있다는 것이다. 물론 양자의 해석은 자주 충돌을 빚기 때문에, 일선 경찰관은 중간에서 이를 중재하는 역할을 수행해야 하는 경우가 많다.

본 장에서는 이와 같은 중간자적 위치를 점유하고 있는 최말단 조직에서 전 장에서 살펴본 경찰 역할상의 변화가 어떻게 수용 및 수행되고 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 순찰경찰관들이 일선에서 체감하는 ‘변화’란 무엇이며, 어떤 요인들이 이러한 변화를 추동하고 있는가. 한편, 이러한 변

48) 국가경찰제를 따르고 있는 우리나라 경찰 조직에서 지구대/파출소는 조직구조 상으로는 ‘본청-지방경찰청-경찰서-지구대/파출소’로 이어지는 수직적 위계구조의 최말단 기구이다. 그러나 지구대/파출소를 중앙에서 떨어지는 명령을 단순히 집행만 하는 기구로 보기는 어려운데, 지구대/파출소 경찰관은 ‘지역경찰관’으로서 치안 서비스를 제공하는 지역 상황에 직접적으로 개입하여 일상적인 ‘공무’를 수행하게 되기 때문이다. 지역경찰관을 지칭하는 개념으로 ‘거리의 판사(judgement of street)’라는 용어는 이러한 점을 반영한다().

화에 대한 순찰 경찰관들의 태도는 어떠한가. 이들의 태도는 본인 업무의 ‘본질’에 대한 인식과 밀접한 관련이 있으며, 서비스 역할이 경찰 역할의 본질과 얼마만큼의 간극을 갖는다고 생각하는지에 따라 달라질 것이다. 마지막으로 순찰 경찰관들이 ‘서비스 역할’을 수행함에 있어 젠더화된 방식으로 재량을 행사한다고 할 때, 이것은 어떤 메커니즘인가.

제 1 절 ‘서비스 역할’과 관련된 일선 조직의 변화

이번 장에서는 2000년대 이후 이루어진 경찰의 서비스 역할로의 변화가 일선 경찰관들에게는 어떻게 수용되고 있는지에 주목하고자 한다. 이러한 수용 과정은 중앙에서 말단까지의 단선적인 경로로 환원할 수 없는데, 무엇보다 ‘치안 서비스’라는 개념 역시 조직 내부에서 상당히 모호하게 사용되고 있기 때문이다. 많은 경우 치안 서비스는 협의의 개념으로 사용되어 특정한 범위의 업무, 가령 범죄 혐의와 관련된 업무 외의 ‘기타 업무’로서 상담 서비스, 지역주민 치안 홍보 활동 등으로 이해되기도 한다. 그러나 범죄와 비범죄의 경계는 상당히 모호할 뿐더러 특정한 치안 서비스가 추후에 어떤 범죄와 관련성을 갖게 될지는 사전에 예측할 수 없다. 따라서 여기서는 ‘일선 경찰관의 서비스 역할 강화’의 의미를 특정한 업무 비중의 증가가 아닌 전반적인 업무의 성격 상의 변화로 이해할 필요가 있다. 즉, 일선 경찰관이 일상적으로 시민들과 접촉하여 수행하는 대민업무 전반에서 상호작용의 양상, 조치 및 보고 처리 방식 등의 변화를 살펴보고자 하는 것이다.

한편, 이번 장에서는 실제 지구대/파출소에 근무하고 있는 순찰요원들에게 경찰의 ‘서비스 역할’이란 어떻게 받아들여지고 있으며, 이것이 특히 현장 경찰관의 ‘재량’과 관련해서 어떤 함의를 담지하고 있다고 보는지를 살펴보고자 한다. 전 장에서는 우리나라에서 서비스 지향적 경찰 역할 모델이 지역 경찰관의 소극적 책임을 강화하여 지역 경찰 업무를 시스템화하였다는 점을 살펴보았다. 그러나 Lipsky의 일선

관료행태 이론에서 강조하였듯이, 지구대/파출소 경찰관들은 시민들과 직접적인 상호작용을 통해 치안서비스의 제공 여부, 방식 등을 ‘판단’하는 재량을 필연적으로 내포하는 ‘일선관료’라는 점을 중요하게 고려할 필요가 있다. 중앙으로부터 하달되는 명령, 공식적인 매뉴얼 등은 일선 경찰관의 공권력의 중요한 근거가 되지만, 이와 같은 공권력은 일선 경찰관들에 의해 최종적으로 ‘집행’되며, 일선 경찰관들은 구체적인 거리의 현실에 맞게 중앙의 요구를 적절히 중재할 수 밖에 없다. 이와 같이 치안정책의 형성은 중앙에서 이루어지는 거시적 기획과 일선에서 이루어지는 미시적 조율의 합치로 완성된다고 할 수 있다. 따라서 일선 경찰관들이 2000년도 이후부터 전개되어 온 경찰 조직의 변화를 어떻게 수용하여 실제로 어떻게 치안서비스를 집행하고 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

가. 지역 경찰 업무의 시스템화

2000년도 이후부터 서비스 지향적 경찰 역할 모델은 단순히 수동적으로 법률을 집행하는 것이 아니라 보다 적극적으로 치안 서비스 수요자의 요구를 파악하여 이들에게 적합한 대민서비스를 제공해야 함을 강조해 왔다. 시민들은 더 이상 경찰 공권력의 통치의 객체가 아닌 치안서비스의 수요자로서 ‘고객’이라고 명명되어졌으며, 민간 기업과 마찬가지로 이와 같은 치안서비스는 하나의 ‘상품’으로서 품질의 표준화를 위해 계량화되어야 하고, 이렇게 수치화된 실적을 바탕으로 꾸준히 평가받아야 하는 것으로 여겨졌다. 이러한 변화는 사실 전통적 경찰 역할 모델이 담지하고 있었던 시민과 경찰의 수직적 관계가 수평적인 관계로 전환되는 것을 넘어서는 양상을 보여준다. 시민은 치안 서비스의 수요자로서 가장 중심이 되어야 하는 존재로, 모든 대민 서비스는 시민의 만족도를 극대화하는 방향으로 설계되어야 했다. 이러한 변화는 경찰의 역할을 법집행의 영역에만 국한하지 않는 ‘적극적 책임’을 강조한다.

그러나 순찰 경찰관들에게 실무적으로 경찰의 역할이 다원화된다는 것은 어떤 의미일까. 치안서비스에 대한 강조는 이미 대민업무를 수행해 왔던 일선 경찰관들에게 이제까지 해왔던 대민 서비스 내용의 질적인 변화를 요구하는 것이라기보다는 “강도의 변화”를 요구하는 것으로 이해되어졌다. 사실 사회봉사, 민원 응대 등의 업무는 범죄 진압, 질서 유지 업무 등에 비해 상대적으로 덜 부각되어 왔을 뿐 경찰의 업무 범위 안에 포함된 것이었기 때문이다.

D는 경찰에 14년차 재직 중에 있으며 지구대/파출소는 처음 순경으로 입직 후 3년 그리고 현재 약 2년 정도 근무한 경험이 있다. D는 경찰의 서비스 역할이 강조되기 시작한 시점이 언제인 것 같냐는 질문에 본인이 입직했을 당시 즉, 2000년도 중반쯤에는 이미 ‘친절’을 강조하는 분위기가 형성되어 있었다고 답했다. 그러나 최근 다시 지구대에 근무한 경험과 과거를 비교해보면 어떤 질적인 차원의 변화라기 보다는 ‘강도의 변화’가 이루어진 것 같다고 보고 있다. 확실히 경찰이 친절해야 한다는 요구가 각종 감시 및 제재 수단의 강화로 인해 피부로 크게 체감되는 것은 맞지만, 지역 경찰이 해야 하는 일 자체가 크게 변한 것 같지는 않다는 것이다.

N은 동료들로부터 ‘로봇’이라는 소리를 들을 정도로 정석대로 업무를 처리하는 스타일인데, N은 최근에 특히 일선 경찰관의 업무가 많이 확대된 것처럼 보이는 것은 사실 이전에도 하고 있었던, 혹은 해야 했던 업무들을 새롭게 ‘매뉴얼화’한 것에 불과하다고 보고 있다. 가령, 구조된 자살기도자에게 관할 구역 내의 자살예방센터 및 정신상담센터를 상담안내하는 업무는 기존에도 구두로 해왔던 것이지만, 매뉴얼이 규정되면서 이를 기록에 편철하여 증거를 남겨 두게 되는 것이다. N은 업무의 성격이 ‘재량’에서 ‘기속’으로 바뀌었을 뿐 업무 자체가 크게 변화한 것은 아니라고 본다.

내가 입직했을 때는 이미 그런 분위기가 조성이 되어 있었어요. 친절해야 하고. 그런 것들. 이게 뭐 질적으로 다른 거라기 보다는 그냥 강도가 강화되어 온거죠. 점점 심해진다고

해야 할까요... (중략)... 하도 인권위 제소도 많이 들어오고, 인터넷도 발달하고 국민에 노출도 많이 되고 하다보니까요.

D, 경사, 남성

해야 할 일이 많이 달라지지는 않았어요. 그냥...이거(상담 서비스)는 원래는 해야 할 일인데 옛날에는, 어디 적혀있지 않았을 뿐이지. 원래도 다 했던 일이에요.

N, 경위, 남성

그렇다면 변화된 것은 무엇일까. 20년차 이상 근무한 M과 E는 경찰의 서비스 역할이 강조되기 시작한 시점을 2000년도 초중반이라고 보면서 ‘경찰이 사실상 해결해줄 수 없는’ 업무들이 양적으로 확대된 것, 인권적 제약이 강해진 것을 큰 변화로 보고 있다.

허준영 청장 때부터 인 것 같은데, 친절 친절 하는거는. 그 때부터 였던 것 같아요. **경찰이 해결해줄 수도 없는 일들을 전부 다 떠맡게 된게요...**(중략).. 가폭신고 같은데 나가면 사실 경찰이 해줄 수 있는 거는 거의 없어요. 상담해주는 것? 들어주는 것? 남편이랑 분리시켜주고.

M, 경위, 여성

그 포돌이 포순이 나오기 시작할 때부터 인거 같아요. ... (중략)...인권적으로 많이 변화했죠. **근데 요즘엔 사실 경찰의 인권이 유린당하고 있어요.** 욕받이 역할 하고, 낮밤 바뀌어 살고, 그 스트레스 엄청 많고.

E, 경위, 남성

경찰의 서비스 역할의 변화에 대한 M과 E의 답변은 D가 ‘지역 경찰이 해야하는 일 자체가 크게 변한 것 같지 않다’는 것이 의미하는 바를 구체적으로 나타내주고 있다. 요컨대 이와 같은 변화는 일선

경찰관들에게 지역 경찰이 ‘할 수 있는 것’은 크게 달라지지 않은 채, 처리해야 하는 업무량, 업무 범위만이 확대된 것으로 받아들여지고 있음을 의미한다 오히려 D, E가 언급한 일선 경찰관에 대한 인권적 제약의 강화는 지역 경찰이 ‘할 수 있는 것’을 보다 축소시키는 방향으로 작용했다고도 볼 수 있다.

14년차인 D와 20년차 이상 근무한 F 역시 가장 크게 체감하는 변화는 현장에서 경찰이 ‘중재’할 수 있는 여지가 줄어든 것이라고 보고 있다.

사실 옛날에는 경찰이 중재할 수 있는 부분이 컸어요. 누군가 싸우고 있다 하면 이쪽 사정 들어 주고, 저쪽 사정 들어주고 선생님 화주세요. 이러면서 좋게 마무리해주는. 근데 요즘엔 거의 그렇게 못해요. 누군가 강하게 처벌을 원하면 제가 생각했을 때 아무리 (사건 처리할 정도가 아닌 사안이라도) 그래도 해줘야죠. 무조건. 절차대로 법대로. ...(중략)...어떻게 보면 일하는게 좀 더 편해졌다고 할 수도 있겠네요.

F, 경위, 남성

옛날에는 경찰은 조정을 해주는 사람이었는데, 요즘엔 위에서 시키는대로 해야 해요. 무관용 원칙이고 다. 원칙대로 처벌해야죠.

D, 경사, 남성

앞서 일선 경찰관은 중앙으로부터 하달된 공식적 지침과 일선 단위에서 공무를 집행하는 과정에서 직면하는 시민들의 요구를 적절히 절충하는 역할을 수행하게 된다는 점을 설명하였다. 그러나 D와 F의 인터뷰는 이러한 상황에서 경찰이 재량에 의해 중재할 수 있는 여지가 상당부분 축소되었음을 지적하고 있다. 일선 경찰관은 ‘위에서 시키는대로’ 혹은 ‘시민들이 원하는데로’ 처리해주어야 하는 위치에 놓이게 되었으며, 흥미로운 점은 이러한 변화가 오히려 ‘적극

적인 법집행' 기능의 강화로 이어지기도 한다는 것이다. 동료 경찰의 평가에 의하면 '웬만한 상황에서 화를 잘 내지 않으시는', '시민들이 원하는 대로 곧 잘 해주시는' 경찰관인 F에게 특히 이와 같은 재량의 축소는 '좋게 마무리할 수 있는 일'이라도 반드시 정식으로 사건 접수할 수 밖에 없는 상황으로 이어지게 된다. 이러한 변화에 대해 F는 이전에는 무엇보다 인력이 너무 부족했기 때문에 어쩔 수 없이 '사건을 터는 경우(정식 사건으로 접수하지 않는 것)'가 많았지만, 지금은 KICS(Korea Information System of Crime-justice Services)⁴⁹⁾가 도입되면서 모든 초동조치 자료가 경찰뿐만 아니라 검찰에게도 공유되는 상황이라 그렇게 하기 어렵다고 보고 있다.

옛날에는 사실 사람도 많지 않았고... 사람 한명 당 사건을 거의 여러개 달고 다녀서 진짜 너무 바빠서 어쩔 수 없이 사건을 털어야 했어요. 근데 요즘은 상황이 달라졌죠. 인력도 늘기도 늘었고. 또 요즘에 다 KICS 처리해야 하잖아요. 이거는 우리만 보는게 아니라 다 보는건데. **원칙대로 해야죠. 원칙대로.** 또 이거(스마트폰을 가리키며)도 발달해서 요즘 뭐만 하면 다 이거 들고 있잖아요....(중략)... 감시자가 여러명이 생긴거죠.

F, 경위, 남성

F가 지적한 KICS 시스템의 발달은 Bovens et al.(2002)의 논의에서도 지적된 부분이다. Bovens et al.(2002)은 IT 기술 발전으로 인해 일선 관료들은 고객들을 직접 대면하기보다 컴퓨터 모니터와 시스템을 통해 접촉하게 되며, 이러한 과정에서 재량보다는 시스템이 정해놓은 절차와 조건 등이 업무 수행 시 판단의 기준이 된다고

49) 형사사법정보시스템(KICS)19은 신속하고 공정하며 투명한 형사사법절차 를 실현하기 위하여 구축한 정보시스템으로, 경찰, 검찰, 법무부, 법원등 관 계기관은 기관 자체적으로 시스템을 운영하면서 형사사법 정보를 저장, 보 관하고 기관 간 협의를 통해 필요한 정보를 유통·활용하고 있다. 2005년부터 사업에 착수하여 2009년까지 4차에 걸쳐 사업을 완료하였다(경찰백서, 2017)

보았다. 지구대/파출소에서도 이러한 변화를 확인할 수 있었는데, 가령 112 신고 처리가 이루어지는 과정에서도 이와 같은 ‘시스템화’가 진행되고 있었다. 관할 구역 내의 112 신고가 떨어지면 경찰서 단위의 상황실에서 이를 접수하고, 접수된 내용은 즉시 소내 컴퓨터와 순찰 PDA에 내장되어 있는 112 처리 시스템에 현출된다. 경찰서에서 해당 사건을 관할 지구대로 배정하면, 사건이 발생한 가장 근접한 곳에 있는 순찰차가 사건을 처리하도록 무전으로 지령이 내려지고, 순찰차는 출동하면서 순찰PDA로 신고 전화 음성 파일을 들으면서 순찰 태블릿에 내장된 네비게이션 앱으로 사건 발생 위치로 안내받을 수 있다. 한편 신고 사건 처리가 끝난 후에도 순찰 경찰관들은 반드시 순찰 PDA나 소내 컴퓨터로 112 처리 시스템에 당시 현장 상황, 조치 내용 등을 입력해야 사건을 마감할 수 있다. 이와 같이 112 시스템에 반드시 ‘조치 내용’을 입력해야하는 절차는 그 자체로 일선 경찰관이 모든 112 신고에 대해 어떻게든 ‘가시적인’ 조치를 취하도록 유도한다.

이러한 부분은 사실 업무의 시스템화가 동전의 양면을 갖고 있음을 보여준다. F가 언급한 것처럼 ‘사건을 터는 것’은 물론 일선 경찰관의 적절한 상황판단 하에 유연한 공무 집행이 이루어진 것으로 볼 수 있지만, ‘너무 바빠서’ 그냥 넘어가게 된 경우도 분명 포함된다. 기존의 국가 권력의 개입이 필요하지 않는 사적인 영역이라고 생각했던, 따라서 경찰관 입장에서 개입하고자 하면 큰 부담을 져야 하는 사건, 가령 데이트 폭력이나 가정 폭력 같은 경우가 특히 이와 같은 업무 관행에서 자주 ‘털어졌던’ 사건에 해당한다. ‘무관용 원칙’은 사실 경찰이 이와 같은 영역에 공권력을 집행할 수 있는 보다 확실한 근거를 제공하는 측면도 있다. F가 ‘어떻게 보면 일하는게 좀 더 편해졌다고 할 수도 있겠네요’라고 답한 것은 이와 같은 측면을 반영한다.

그러나 지역 경찰관의 일선 현장에 대한 판단을 존중하지 않는 것 역시 나름의 비용을 감수해야 하는 일이다. 동료 경찰에게 ‘합리적

인’, ‘뚜렷한 소신이 있는’ 경찰관이라는 평가를 받는 D의 경우 이와 같은 무관용 원칙이 ‘다양한 상황을 다루어야 하고’ ‘정해진 것이 없다’는 ‘현장의 특수성’을 충분히 고려하지 않은 지침이라고 보고 있다. 일선 경찰관들이 직면하는 대부분의 상황은 정당한 법집행의 방향이 모호한 경우이고, 이와 같은 상황에서 현장 상황에 맞는 판단을 내릴 수 있도록 경찰관에게 공권력이 부여되는 것인데, 무조건 적극적으로 개입하라는 지침은 상당히 자주 상황에 맞지 않은 경우가 생긴다는 것이다.

특히 어려운 부분은 이런거죠. 가정폭력. **왜냐면 경찰이 가정 일에 어느정도까지 개입해야 하는지 감이 안잡힐 때가 있어요.** 조직에 서는 양면적인 것을 요구하죠. 한편으로는 가정을 보호해야 하고, 한편으로는 처벌해야 하고. 이걸 모순이죠. 1000에 1번은 진짜 심각한 사건이 있어요. 이런 거는 망설임 필요 없이 법대로 처리하면 됩니다. 근데 대부분의 사건은 애매한 부분이 커요. 그쪽에서도 처벌을 원하지 않을 때가 많고. 사실 양쪽에서 욕을 먹죠....(중략)...문제는 이게 가정이 원하는 바냐? 생각하면 애매합니다. ...(중략)...**우리 경찰은 현장의 특수성이 있죠. 다양한 상황을 다루어야 한다는 거, 정해진 게 없다는 거.**

D, 경사, 남

립스키에 의하면 일선 관료는 본질적으로 조직 중앙으로부터 일정 수준의 ‘자율성’을 담지하고 있다. 관료가 자율적인 판단으로서 공공 시스템의 공백을 보강해야 하기 때문이다. 공공서비스가 로봇보다 편차가 심하고, 오류가 많은 ‘인간’에 의해 집행되어야 하는 이유는, 인간만이 구체적인 상황에 맞게 유연한 대응을 할 수 있기 때문이다. 그러나 최근의 변화는 지역 경찰관의 국민에 대한 소극적 책임을 강화하는 방향으로 전개되고 있다. 즉 업무 전반의 ‘시스템화’

가 진행되고 있었는데, 이는 전술한 바와 같이 동전의 양면을 갖는 변화라고 할 수 있다. 개별 경찰관들에 의해 다양하게 수행되어졌던 업무들이 확실하게 명문화됨으로써, 보다 내실 있는 업무 처리가 가능해졌으나, 불확실한 현장 상황과 늘 맞지는 않은 매뉴얼을 일선 경찰관들이 현실에 적합한 방식으로 수정해야 하는 상황이 잦아졌기 때문이다.

이러한 변화는 일견 모순된 상황을 초래하기도 한다. ‘수요자 중심주의’에 초점을 둔 이러한 변화는 오히려 결과적으로 일선 경찰관의 법집행 빈도가 높아지는 등 치안 서비스 대상자에게 불리한 방향으로 작용하는 경우도 있기 때문이다. 이는 경찰 조직 상부와 일선 단계에서 각각 상정하는 치안 수요의 성격이 다르기 때문이다. 즉, 상부 조직에서 고려하는 치안 수요는 보다 추상적인 ‘국민의 법감정’으로, 일선 단계에서 구체적인 상황에서 고려하는 시민들의 수요와는 간극이 있을 수 있다. 가령 가정폭력 사건의 ‘무관용 원칙’의 경우, 정책적으로는 사적인 영역에서의 공권력 개입을 옹호하는 국민의 법감정이 증대된 점을 반영한 것이지만, 구체적이고 다양한 상황에 직면해야 하는 일선 경찰관은 이것이 오히려 시민들의 구체적인 이해를 반영하지 못하는 상황이 될 수 있는 것이다.

나. 지역 경찰관의 재량

많은 지역경찰관들이 전술한 업무의 시스템화를 본인의 재량을 축소시키는 지침으로 인식하고 있었다. 가령 ‘KICS’로 대표되는 컴퓨터 기술의 발달이나 전국의 모든 지구대/파출소 경찰관들을 동일하게 구속하는 매뉴얼 등은 순찰경찰관들의 재량을 제약하는 구조적 조건이라고 볼 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 지역경찰관들에게 재량이란 여전히 업무상 필수불가결한 영역이다. 일선에서 시민들과 직접 접촉한다는 것은 항상 상황의 예측불가능성을 내포하고 있고, 이러한 상황에서 발생하

는 ‘매뉴얼의 공백’을 일선 경찰관의 재량이 채워주어야 하기 때문이다.

저희가 초동조치를 어떻게 하는지에 따라서 이 사람들이 약간 아 엄청 고맙다라고 생각할 수도 있고 일처리가 잘 될 수도 있을 거 같은 신뢰도를 줄 수도 있는거고. 말 잘못 하고 처리 이상하게 해버리면 좀 굉장히 불신, 신뢰감이 굉장히 떨어질 수 있겠죠?... (중략)... 그런 면에서 한 사람 한사람이 중요한 거 같아요. 어떤 경찰관을 만나느냐에 따라 그 사람한테는 그 사람의 사건의 방향이 어떻게 틀지를 결정하니까.

G, 경위, 여

이제 1년차인 G는 6개월 동안 지구대에 배명 받고 이후에는 수사 기능으로 보직이 옮겨질 예정이다. 상대적으로 잠깐 머물다 가지만, G는 지구대에서 이루어지는 업무가 무엇보다 가장 직접적으로 시민들과 대면접촉하면서 사건 해결의 방향을 초기에 틀을 지운다는 점에서 상당히 중요한 것으로 생각된다고 보고 있다.

결국 어떤 치안 서비스를 제공해야 하는지를 판단하기 위해 가장 필요한 정보는 현장에 있기 때문에 다음의 L의 인터뷰처럼 현장 경찰관에게 주어지는 지시는 대부분 구체적이라기보다 추상적이다.

사실 ‘~해라’ ‘~하지 마라’는 식으로 절대 지시하지 않으세요. 그냥 ‘잘 알아서 판단해라’고 지시하죠.

L, 경사, 남

같은 팀원끼리도 업무를 처리하는 본인만의 ‘스타일’이라는 것이 각각 다른 경우가 많다. 물론 연차가 낮은 경우 일단은 사수의 업무 방식이나 매뉴얼의 정석을 따르는 경우가 많지만, 5년차가 넘어가면 서로의 업무 스타일에 대해 그것이 큰 문제를 일으키지 않는 이

상 서로 존중해주는 분위기인 경우가 많다. 가령 Y지구대 7팀의 경우에도 팀원들은 서로 다른 업무 처리 방식에 대해 서로 간섭하지 않는 분위기이다. 결국 직접 현장을 접한 경찰관의 판단을 가장 중요하게 존중해주는 것이다.

늘 말하지만 **정답은 없어**. N은 N의 방식이 있고, 나는 나의 방식이 있는 거야. (O의 방식은 무엇인가요?) 나는 선택과 집중이지. 일하다 보면 그냥 넘어가야할 부분들이 분명 있다고. 근데 집중해서 꼭 잡아야할 놈들은 꼭 잡아야지.

O, 경위, 남

O와 N은 서로 상반된 업무 스타일을 갖는다. 가령 동일한 폭행 사건으로 출동하더라도 N은 폭행 사실이 있고, 피해자가 처벌을 원하면 특별한 사유가 없는 한 정식으로 KICS에 사건을 접수한다. 그러나 O는 경미한 폭행에 대해서는 단순 시비로 보고, 현장에서 상호 화해를 유도하는 방향으로 사건을 종결한다. 사건 당사자의 입장에서 결과는 상당히 달라지지만, N경위와 O경위 모두 업무 시스템상 적합한 절차를 밟은 것이다. O경위가 어떤 사안에 대해 사법적인 개입을 하지 않기로 결정한 것 역시 현장 경찰관의 재량의 영역이기 때문이다. 이러한 부분은 ‘업무의 시스템화’에도 불구하고 시스템이 개입하기 어려운 지역경찰관의 재량이다.

사실 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’에서 강조하는 것 역시 이와 같은 사법적 개입 외의 다양한 경찰의 조정 역할이다. 전통적인 범죄 투사 역할 모델이 사법적 개입이 필요하지 않은 영역에서 경찰의 역할을 최소한으로만 한정했다면, ‘서비스 지향적 역할’ 모델은 이것 외에도 잠재적인 위험 방지 등을 위해 다양한 중재의 역할을 경찰이 수행할 것을 요구하기 때문이다. 따라서 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델 자체가 지역경찰의 재량을 축소시키는 것은 아니다.

일선에서 현장을 직접 다루기 때문에 지역경찰관들의 재량은 다른

비일선 경찰관들보다도 존중된다. 그렇기 때문에 ‘업무의 시스템화’에도 불구하고 지역경찰관은 ‘서비스 지향적 경찰 역할’을 실제로 일선에서 집행하는 과정에서 일정 수준의 자율성을 보장받는다.

이러한 관점에서 지역 경찰관들이 ‘서비스 지향적 역할’ 모델에 의해 본인의 재량, 경찰로서 중재할 수 있는 여지가 축소되고 있다고 인식하는 점은 어떻게 해석할 수 있을까. 일선관료행태이론에 의하면 이는 지역 경찰관의 재량 자체가 보수화된 것이라고 볼 수 있다. 즉, 지역 경찰관들이 취할 수 있는 적법한 조치 자체가 많지 않다는 것이 아니라, 지역 경찰관들의 재량 자체가 점차 획일화된다는 것이다. Lipsky의 관점에서 일선관료의 획일화된 공무집행은 이들이 직면하게 되는 실무적 제약 때문이다. 사실 이들을 가장 크게 구속하는 것은 매뉴얼이라기보다는 ‘시간’과 ‘책임’이다.

할 것 다하면서 끝을 짓는 끝는 사람. 시간이 많이 들어가기 때문에. 예를 들어 만약 누가 10분 이상 안돌아온다 그러면 ‘재는 몇십분째 저러고 있냐.’ 이러세요. ‘전화해봐 뭐 하길래?’ 이러거든요. 뭔가 굳이 안해도 될일을 다하면서 이러기보다는 할일은 딱 하되.

B, 순경, 여

B에게 ‘가장 일잘하는 직원’으로 평가받는 사람은 어떤 사람인지에 대해 질문했을 때, B는 ‘끝을 짓는 끝는 사람’이라고 답했다. 지구대/파출소 업무는 팀 전체에 떨어진 112 신고 사건들을 함께 처리하는 시스템이기 때문에 가령 어떤 조가 한 사건에만 지나치게 오래 ‘메여 있을 경우’ 해당 조 대신에 다른 조가 나머지 신고 사건을 더 많이 처리해야 하는 상황이 생기게 된다. 이러한 상황을 지구대/파출소 경찰관들은 ‘사건이 물린다’라고 표현하며, 다른 팀원들에게 상당한 피해를 끼치는 것으로 인식하고 있었다.

한편 책임의 문제 역시 일선 경찰관들이 ‘털지 않아야 할 사건을 털

게 만드는' 원인이 되기도 한다. 많은 경우 현장 경찰관의 선택은 혹시 일이 잘못되는 경우에 보호받지 못하기 때문이다. 가령 언론의 주목이라도 받게 되는 경우 가장 크게 부각이 되는 것은 '일선 경찰관이 매뉴얼에 없는 일탈된 행동을 했는지 여부'이며, 경찰관이 매뉴얼대로 행동했다고 하더라도 잘못된 결과에 대한 책임은 자주 개인화된다.

지역 경찰관만 줄곧 5년차 근무한 L은 일선 경찰이 '일을 잘한다는 것'은 '너무 열심히 하기보다는 실수하지 않는 것'이라고 생각한다. 다양한 경험을 통해 '조직이 경찰을 보호해주지 않는다'는 것을 깨달았기 때문이다. L은 차라리 조직이 '일선 경찰관의 재량을 최소화하고 명확한 방향을 정해줬으면 좋겠다'고 생각한다. '위에서는 절대 ~해라 혹은 ~하지 마라고 하지 않기' 때문에, 법을 직접 집행해야 하는 일선 경찰관들 입장에서는 법집행의 확실한 근거가 없어지게 되기 때문이다. 최근에 L은 아버지가 아들을 폭행한다는 가정폭력 신고 사건에 출동했다가 아버지가 흥분한 상태에서 식칼을 집으려고 했던 상황을 저지하고, 그대로 경찰이 집을 나오면 추가 범행으로 이어질 것이 우려되어 아버지를 긴급체포했다. 그러나 L은 서에서 '미수에 그친 범행을 근거로 아버지를 긴급체포한 것은 불법체포로 고소당할 여지가 있기 때문에 L이 이에 대비해야할 것'이라는 연락을 받았다. '그럼 어떻게 대처했어야 했냐'는 질문에 서에서는 '상황을 판단해서 적절히 행동했어야'한다고 답했다고 했다. 그러나 사실 혹시라도 그 날의 상황이 잘못되어 더 큰 범행이 발생한 경우에도 L은 서로부터 동일한 답변을 들었을 것이다. 이와 같은 모순된 메시지는 L이 더욱 소극적이고 방어적인 방식으로 공무를 수행하게끔 조건 지운다. 현장에서 L은 결국 가장 문제를 일으키지 않을만한 선택을 최우선으로 고르게 되는 것이다.

그래서 더 부담스럽기도 해요. 제가 판단해야 하고, 혹시 상황이 잘못되면 제 책임이니깐요.

L, 경사, 남

사실 L의 상황에서 ‘가정폭력방지법’은 지역경찰관으로 하여금 ‘긴급임시조치’를 취하게 함으로써 가해자에 대한 퇴거명령, 접근금지명령 등의 조치를 취할 수 있게 한다. 긴급성과 같이 보다 까다로운 법적 개입 요건이 필요한 긴급체포를 하기 애매한 상황에서 피해자의 안전을 확보하기 위한 매뉴얼인 것이다. 그러나 O는 이러한 법률을 ‘부담스러운 조치’라고 인식한다. 결국 ‘현행법 체포나 긴급체포에서 요구하는 위급한 상황이 아니면, 긴급임시조치를 취하지 않게 된다’라고 진술했다. 책임이 개인화된다는 것은 O로 하여금 매뉴얼보다도 훨씬 소극적인 방식으로 재량을 행사하게 조건 짓는다.

가정 폭력 사건을 처리함에 있어 사실 일선 경찰관들에게 가장 부담이 되는 것은 ‘무관용 원칙’ 그 자체보다는 조직이 적극적인 공권력 개입을 명령하면서 혹시나 문제가 되면 위험 부담을 개인이 떠안아야 한다는 점이다. 이와 같은 ‘책임 소재’에 관한 문제는 일선 경찰관들이 ‘재량’을 확보하는 것을 부담스러워하는 가장 큰 원인이 된다.

재량에는 책임이 따라요. 이게 경찰한테는 부담감이 될 수 밖에 없어요. 예를 들어 제 판단에 의해서 남자를 구속하지 않았어요. 그랬을 때 가정이 잘 되면 문제가 없겠지만, 그 남자가 보복성 폭력을 휘두르거나, 살인을 저지를 수도 있어요. 그렇게 되면 그때 그 사건 처리한 경찰관은 왜 그렇게 했어?? 이러면서 책임 소재가 나한테 돌아오는거죠.

D, 경사, 남

이와 같이 보다 적극적이고 유연한 치안 서비스 역할을 기대하면서 ‘매뉴얼에 근거하지 않은’ 공무집행에 대해서는 경찰관 개인의 책임만을 강하게 묻는 조직의 모순된 행태는 일선 경찰관들로 하여금 더욱 법규정에 근거한 보수적인 법집행을 수행하도록 이들을 강

하게 제약한다고 할 수 있다.

L의 사례처럼 K 역시 폭행 사건을 처리할 때에도 경찰로서 본인이 ‘해줄 수 있는 것은 크게 없다’고 생각하고 있었다. 폭행의 증거도 발견되지 않고, 무엇보다 피해자가 가해자의 처벌을 원하지 않으면, 적극적으로 공권력을 집행할 수 있는 권한이 없기 때문에 추후에 경찰관 개인이 책임을 져야하는 상황이 발생할 수도 있기 때문이다.

저희가 해줄 수 있는 건 크게 없는 것 같아요....(중략).... 자기 말로는 맞았다 하는데 상처는 이런 것도 없고. 하루에도 한 수십통 씩 전화했거든요. 신고가 떨어져서 갔다가 진정이 돼서 돌아오면 30분 1시간 후에 또 신고하고 또 맞았다 이런 식으로 ...그런데 ‘폭행 같으면 고소 처벌을 해줄까?’ 자기는 또 ‘처벌은 원하지 않는다’고 이렇게 많이 그래요. 자기를 챙겨줄 사람이 없으니까. ...(중략)... 처벌을 원하지 않으면 진짜 해줄 일이 없죠. 사실상 구청에 정신보호 그런게 있어요. 정신 상담해주는 분한테도 연계를 해줬는데 크게 도움을 못받은 것 같더라구요.

K, 순경, 남

사실 이러한 책임의 문제는 전술한 것처럼 대내적으로 느껴지는 것 외에도 대외적으로도 체감되는 부분이기도 하다. 가령 같은 대민 서비스를 시민들에게 제공하더라도 이전과는 다른 반응에 직면하게 되는 경우가 많아진 것이다.

요즘은 사실 인권위다 뭐다 민원 많이 먹어요. 어떤 공무원이 민원 먹는 거 좋아하겠어요.

E, 경위, 남

조금 꼬이신 분들은 그렇죠. 괜히 거점⁵⁰⁾하고 있으면 ‘경찰

이 논다’고 신고하고. 코드 제로⁵¹⁾건 떨어져서 급하게 출동하다 보면 ‘경찰이 난폭하게 운전한다’고 신고하고.

B, 순경, 여

이렇게 일선 경찰관들의 행동에 대한 대외적인 ‘감시자’가 늘어난 부분은 사실 이러한 대외적 투명성이 경찰관의 부패나 비리가 쉽게 나타날 수 없는 근무 환경을 조성해준다는 점을 고려할 때 조직이 발전된 부분이라고 할 수 있다. 그러나 늘 ‘정석대로만’ 일을 할 수 없는 일선 경찰관들에게 모든 공무 집행에 ‘메뉴얼’을 고려해야한다는 것은 상당히 큰 부담으로 작용할 수 밖에 없다.

요컨대 지구대/파출소 경찰관들이 보다 적극적인 치안 서비스를 수행하기에는 이들이 처리해야할 업무가 너무 많고, 또한 혹시라도 결과가 잘못됐을 때 이들이 개인적으로 책임져야할 일이 너무 크다는 것은 이들이 가능한 보수적이고 소극적인 방식으로 업무를 처리하게끔 조건 지운다.

이번 절에서는 지역경찰 조직에서 ‘서비스 지향적 경찰’ 역할에 따른 변화는 어떻게 나타나고 있으며, ‘일선 관료’로서 지역 경찰이 갖는 재량은 이러한 변화에 어떤 영향을 받았는지에 대해 살펴보았다. 우선 지역경찰관들은 ‘서비스 지향적 경찰’ 역할에 의해 무엇보다 지역 경찰의 다양한 업무가 시스템화되었다는 점을 크게 체감하고 있었다. 많은 지역경찰관들이 ‘서비스 지향적 역할’이 본인의 재량을 축소시켰다고 인식했지만, 사실 이들의 재량은 일선에서 현장을 직접 다룬다는 점에서 상당부분 보장받고 있었다. 그럼에도 이들의 재량은 여전히 보수적이고, 획일화된 방식으로 나타나고 있었는데,

50) 관할 구역 내의 사회적 약자 보호구역이나 범죄 우범 구역 등 특정 지역에 정착하여 중점적으로 순찰하는 것

51) 112 신고가 상황실에서 접수 될 때, 사안의 급박성, 위험성 등에 따라 코드0~코드4까지가 각각의 신고사건에 부여된다. 코드0는 가장 위급한 신고사건을 의미한다.

이는 ‘서비스 지향적 경찰’ 역할에 따른 변화라기보다는 지역경찰관을 제약하는 실무적 근무조건에서 기인하는 것이었다. 가령 이들은 처리해야 할 업무가 너무 많고, 일이 잘못되었을 때 개인이 책임져야 할 부분이 크기 때문에 소극적이고 경직된 방식으로 공무를 집행하게 된다.

한편 이러한 실무적 조건에 모든 지역 경찰관들을 동일하게 반응하는 것은 아니다. 여전히 이들에게는 일선 관료로서 침범할 수 없는 재량의 영역이 존재하기 때문이다. 본고에서는 특히 ‘서비스 지향적 역할’의 도입 이후 약 20년 동안의 지역 경찰 조직에서의 세대 변화에 주목하고자 한다. 경찰 역할의 다변화는 조직적 차원에서 적극적으로 수용된 측면도 있지만, 구성원들 스스로도 대안적인 경찰상을 내면화하거나, 변화를 수용하는 측면도 있기 때문이다. 다음 절에서는 ‘서비스 지향적 경찰 역할’에 따른 변화에 대한 태도가 세대교체에 따라 미묘하게 변화하는 지점에 대해 다루고자 한다.

제 2 절 지역 경찰의 ‘서비스 역할’에 대한 태도

1절에서 살펴보았듯이, 지역 경찰관이 가장 크게 체감하는 변화는 ‘업무의 시스템화’라고 할 수 있다. 이러한 시스템화에도 불구하고 일선 관료로서 지역 경찰관들은 현장에서 나름의 재량을 행사할 수 있었다. 1절에서는 이러한 재량이 지역 경찰관들이 직면하는 실무적 제약에 의해 어떻게 보수화되는지에 주목했다면, 2절에서는 이러한 재량이 어떻게 ‘서비스 지향적 역할’ 모델을 수용하는 근거가 되는지에 대해 살펴본다.

특히 2절에서 ‘서비스 역할’에 대한 순찰경찰관들의 태도와 관련하여 주목하고자 하는 것은 애초에 이들이 생각했던 경찰관 역할의 ‘본질’은 무엇이며, 최근의 변화가 이러한 본질과 얼마만큼의 간극을 갖는지에 대한 것이다. 일부는 ‘서비스 역할’이 경찰 역할의 외연이 확대된 것으로 이해할 수도 있지만 한편으로는 기존의 경찰이 담당했던 역할에서 크게 벗어나지 않은 것으로 이해할 수도 있는 것이다.

이러한 태도의 차이에 대해 본 연구에서는 특히 최근 20년동안 경찰의 서비스 역할 모델이 도입되고 일선에서 수용되는 과정에서 나타나는 세대간의 차이에 주목하고자 한다. 경찰 기능의 ‘본질’에 대한 선배 경찰과 후배 경찰 간의 의견 차이는 단순히 중앙 경찰 조직의 방점의 변화로만 환원될 수 없는, 시대에 따라 경찰의 역할 기대가 변화하고 있는 사회상을 반영한다고 할 수 있다. 이와 같은 변화는 어떻게 이루어지고 있으며, 변화를 추동하는 요인들은 무엇이라고 볼 수 있는가.

한편 이번 절에서도 전술한 변화에도 불구하고 후배경찰관들의 태도를 다시 보수화하는 요인에 대해 다룬다. 이는 1절에서 살펴본 업무 자체에서 비롯된 ‘시간’과 ‘책임’이라는 실무적 제약 외에, 조직적, 사회적으로 경험하는 지역 경찰관들에 대한 태도에 대한 것이다.

가. 경찰 역할의 본질과 지역 경찰의 ‘서비스 역할’

경찰의 서비스 역할에 지역 경찰관들의 태도는 이들이 기대하는 경찰 역할의 ‘본질’이 무엇인지와 밀접하게 관련되어 있다. 앞서 경찰의 역할은 시대의 변화에 따라 조금씩 다른 결로 다루어져 왔으며, 최근에는 범죄자를 검거하고 법을 집행하는 ‘범죄투사’의 역할에 비해 상대적으로 덜 주목을 받아왔던, 지역사회와 적극적으로 소통하고, 시민들에게 봉사하는 ‘사회노동자’의 역할이 재부각되고 있다는 점을 살펴보았다. 지역경찰관들의 업무는 대표적인 경찰의 ‘사회노동자’ 역할로 인식되어져 왔으며, 서비스 지향적 경찰 모델이 강조됨에 따라 상대적으로 지구대/파출소의 생활안전 업무의 중요성이 함께 강조되어 왔다.

그러나 많은 지역 경찰관들이 이들에게 기대하는 치안 서비스 역할에 대해 거부감을 느끼는 이유는 ‘경찰의 본질에 집중하지 못하게 하기 때문’이라고 답하고 있다. 즉, 이들이 기대했던 경찰의 역할은 ‘치안서비스’라고 명명되는 일련의 업무들, 가령 민원 서비스 제공, 봉사 업무 등을 포함하지 않거나 포함하더라도 중요하지 않은 것으로 인식하고 있다는 것이다. 이와 같이 현재 이루어지고 있는 치안 서비스 역할이 ‘본질에 맞지 않는다’는 인식은 선배 경찰과 후배 경찰이 모두 공유하고 있는 것이다. 그러나 흥미로운 점은 이들이 생각하고 있는 경찰의 ‘본질’의 구체적인 의미가 조금씩 다른 결로 나타나고 있다는 것이다. 물론 선배 경찰 혹은 후배 경찰 안에서도 조금씩 다른 의견을 갖는 경우도 더러 있지만, 전반적으로 경찰 역할에 대한 생각이 세대가 교체됨에 따라 미세하게 달라지고 있음을 확인할 수 있었다. 선배 경찰관들은 주로 치안서비스를 상당히 좁은 영역, 가령 범죄혐의와 관련 없는 상담 업무, 민원 업무 등 ‘기타 업무’에만 한정하여 인식하는 반면, 후배경찰관들은 이를 보다 넓은 범위, 대민 서비스 업무 집행 전반에 걸쳐서 이해하는 측면이 컸다. 이러한 관점에서 후배경찰관들이 느끼는 서비스 역할과 경찰 역할

의 ‘본질’ 간의 간극은 선배경찰관이 느끼는 것보다는 상대적으로 덜한 것을 포착할 수 있었다. 이러한 부분은 경찰의 역할은 고정되어 있는 실체라기보다는 사회적, 조직적 변화에 따라 구성되는 것이라는 점을 반영한다. 이들이 생각하는 경찰 역할의 본질은 무엇이고, 이와 같은 인식은 이들이 수행하고 있는 서비스 업무에 대한 태도에 어떠한 영향을 끼치고 있는가.

먼저 G지구대 ㄱ팀에서 근무하고 있는 후배경찰관 A, B, C와 선배경찰관 D, E, F⁵²⁾의 경찰 역할의 본질에 대한 인식 비교를 통해 전술한 세대교체에 대한 부분을 다루고자 한다.

20년차 이상 지역 경찰만 근무한 E는 친구들로부터 ‘고지식하고 엄격한’ 사람이라는 평가를 듣는다. E는 이것이 경찰은 아무래도 ‘군인 이미지’가 있기 때문이라고 보고 있다. E의 평소 업무 처리 스타일 역시 ‘친절’과는 거리가 멀다. E는 ‘한국에서 먹히는 것은 결국 혈연, 지연, 나이’라고 생각하며, 신고 출동 나가서 사람들을 대할 때 무조건 상대방보다 나이를 높여 말하고 ‘먼저 상대방의 기를 제압하는 것’이 중요하다고 보고 있다. 이런 E에게 ‘서비스’는 경찰의 본질과는 한참 거리가 먼 것이다. 경찰의 본질은 결국 ‘법을 집행하는 것’이기 때문이다.

만취자를 솔직히 우리가 끝까지 보호해줄 의무는 없어요. 안전은 119나 구청 업무지 솔직히 우리 역할은 형사라구요. 물론 친절, 봉사, 질서 이런거 다 좋죠. 그래도 우리 본업은 질서 유지하고 스티커 발부하고 그런거라구요. 물론 나중에 판사가 땡땡땡 하지만 그 중간 과정은 우리가 다 집행하고 있어요. '하지마라'라고 하는게 우리 경찰의 역할이에요

E, 경위, 남

한편 연차 14년인 D는 경찰이 꼭 ‘질서 유지하고 스티커 발부 하

52) 연차를 기준으로 10년 이하 근무한 경찰관을 ‘후배 경찰관’, 10년 이상 근무한 경찰관을 ‘선배 경찰관’으로 구분하였다.

는 것'만 하는 것은 아니며, '할머니를 도와드리는 것'도 중요한 업무라고 본다. 그러나 어떤 상황에서도 '친절'을 강요하는 것은 경찰의 본질이 아니라고 보고 있다. 경찰관의 친절한 태도는 시민들의 문제를 해결해 주는 것에 있어 어디까지나 보조적이고 수단적인 부분임에도 불구하고 작금의 상황은 이것을 마치 목적인 것처럼 실적을 내서 평가를 하고 있다는 것이다.

사람마다 공무 집행하는 성향이 다 다른거고. 사실 모든 상황에 맞지 않는 방식이라는데 없어요. 어떤 경찰관이 미쳤다고 할머니 도와드려야 하는 곳에 가서 엄격하게 하겠어요? 혹은 폭행 현장 가서 피해자가 맞아서 피나고 그러는데 상대방한테 가서 친절하게 '왜 그러셨어요~ 무슨 일이세요~'이러겠냐구요. 물론 그래도 욕을 먹는 게 경찰이긴 해요. 지금은 그렇게 해야죠. ...(중략)... 근데 그거는 경찰이 본질이 아닌 것에 자꾸 신경을 쓰게 만들어요. 경찰의 본질은 공정하게 중립을 지키면서 가릴 것 가려주고 처리해주는 이런 거예요. 맺고 끊는 것이 확실해야 한다는 거죠. 괜히 아 이렇게 하면 친절하지 않은걸까? 어떤 방식으로 해야할까? 이런 거 신경쓰다보면 해야 할 일을 못하게 됩니다.

D, 경사, 남

경찰 역할에 본질에 대한 구체적인 생각은 D와 E간의 차이가 있지만, 이들의 본질에 대한 생각은 '엄정하게 법을 집행하는' 경찰관의 이미지로 수렴되고 있으며 이와 같은 이미지는 이들의 10년 이상의 근무 경험으로부터 추출된 것이라고 할 수 있다. 물론 20년차 이상 근무한 F의 경우 상대적으로 유보적인 태도를 보이며, '변화된 상황에 대해 큰 불만은 없다'고 답했지만, 이와 같은 변화를 추동하게 된 한 요인으로 '조직 내부의 세대 교체'를 지적하고 있다.

요즘 교육원에도 인권이니 친절이니 이런 부분들 정말 많이 강조하고 있죠. 아무래도 요즘 후배님들 같이 일하다보면 선배님들과 좀 다른게 느껴집니다. 확실히 인권의식이라던가 이런 게 더 투철한 부분이 있죠. 이런 것들 보면 제 생각엔 아무래도 교육의 힘이 큰 것 같아요.

F, 경위, 남

그렇다면 후배 경찰들은 어떤 측면에서 ‘다른’ 태도를 보이는 것일까. 다음의 인터뷰들은 이들이 선배경찰관보다 경찰 역할 본질에 대해 보다 포괄적인 영역을 고려하고 있음을 보여준다.

근데 지금 와보니까 친절한 것도 필요한 것 같아요. 의무는 아니지만, 분위기도 많이 바뀌고 있고 그런만큼. 엄마들이 혼낼 때 ‘너 말안들면 경찰아저씨가 잡아간다’ 이런 존재다면 요즘에는 애들 고민거리 있으면 편하게 와서 이야기 하고 진짜 이런 아이들이 있어요. 빠라? 같은 거 주워 와서 안에도 구경하고 이런식으로. 성격이 조금 꼬인 분같은 경우는 아무 말도 안하시고 가만히 컴퓨터 만지고 이러는데 젊은 순경 들은 대부분 친하게 말 걸죠. 몇살이나 이런식으로...(중략)... 똑같은 신고를 나가더라도 피해자분한테 “많이 놀래셨죠? 저희들이 최선을 다해서 일을 진행하겠으니까 걱정하지 마시고”. 말한마디 자체가 “아 진짜 무서웠어요 감사합니다” 이렇게 말씀하시더라구요. 전문성이 조금 떨어지더라도 저희가 노력해야할 부분이지만, 일단 말 한마디 자체가 이렇게 차이를 만드는구나 느껴지죠.

B, 순경, 여

사람을 이해하는 기술이라는데 맞는 것 같아요. 사람을 이

해하는 그런 마음 폭이 넓어지는 것 같아요. ...(중략)... 그 사람들을 도와주려고 나가는거지 범죄자를 양산하기 위해 경찰관이 출동하는 것은 아니잖아요. 그런 게 느껴지는 바가 있는 것 같아요. 시간이 지날수록 경험할수록

A, 순경, 남

내가 누군가에게 도움을 줄 수 있다고 느끼니까. 그 상황에서는 일반 시민으로서가 아니고 제복을 입고 나타난 사람으로써 사람들이 가지는 신뢰감이나 보통은 남한테 도움을 받는 거를 꺼리는 경우도 있잖아. 근데 경찰관이니까 도움을 원해. 도움을 원해서 신고를 한 사람인데 이 옷을 입고 나타난 이상 이 사람은 나에게 도움을 원할 것이고 나는 도움을 줄 수 있다 이런 자신감이 있으니까. 필요한 도움 정도는 어느 정도는 줄 수 있을거다 이런 느낌이 있어

C, 경위, 여

이들이 생각하는 경찰 역할의 본질은 특히 ‘관료로서의 자부심’과 연관되어 있는 경우가 많았다. 즉, 이들은 단순히 명령에 의해 혹은 매뉴얼이나 절차에 따라서만 업무를 수행하는 것이 아니라 ‘그 이상의 무엇인가’를 시민들에게 해주는 것을 자주 이들의 경찰로서의 보람, 자부심의 원천으로 보고 있었다. 이때, ‘그 이상의 무엇인가’를 해줄 수 있는 업무의 영역은 사실 질서 유지, 봉사, 대민 서비스, 상담 등 다양한 범위를 포함한다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 치안 서비스의 의미는 단순히 명령에 의해 혹은 실적을 위해 수행되는 것이 아니라 ‘시민에게 자발적으로 봉사하는 것’으로 재개념화 된다. ‘일선 업무에서 느낀 보람’과 관련된 질문에 대한 후배경찰관들의 인터뷰 답변에서도 이러한 인식을 찾아볼 수 있었다. 가령 A에게 최근 경찰로서 가장 보람 있었던 순간은 지하철에서 어떤 남성에게 성추행을 당할 뻔한 학생에게 ‘절차와 상관 없이’ 자신의 전화번호를 알려준 것이다. 학생의 피해 사실을 접수한 여경이 지나치게 절차대

로 처리하기 위해 학생의 ‘마음을 위로해주지 않은 것’이 걸렸던 A는 개인 정보를 주면서까지 학생을 안심시키고자 노력했다. A가 생각하기에 본인 역할에서 가장 중요한 점은 ‘사람을 이해하는 것’이다. 경찰은 ‘사람을 도와주려고 출동하는 거지 범죄자를 양산하기 위해 출동하는 것이 아니기 때문’이다. A는 단순히 법을 집행하는 것에서 그치는 것은 그 사람을 이해할 수가 없고 따라서 그 사람을 도와줄 수 없다고 생각한다. 입직 전부터 경찰이 ‘사회적으로 인정받고, 멋있는 직업’이라고 생각했던 A에게 ‘경찰’이라는 직업에 대한 자부심은 일을 계속할 수 있게 하는 가장 큰 원동력이다. 여동생이 있는 A는 자주 ‘정해진 순찰 동선에 따르지 않고’ 동네에서 어둑한 골목길, 공원 등에 순찰차를 정차해 놓고 주변을 순찰한다. 단순히 업무를 한다는 것보다 여동생 같은 여성이나 아이들이 밤길을 불안해하지 않게 하기 위함이다.

한편 형사가 되는 것이 꿈인 B에게 경찰로서 보람을 느꼈던 순간은 ‘지갑 사건’이다. 소내에 지갑이 유실물로 들어왔는데, 명의를 다 다른 카드가 꽂혀 있어, 다른 사람들이 절차대로 유실물 처리를 할지 혹은 절도 발생보고⁵³⁾를 해야 할지 고민하고 있는 와중에, B가 근처 은행사에 연락해 각각 카드들의 명의자에 대한 분실 신고 여부를 확인한 후 분실 신고 처리된 건에 대해 절도 발생 보고를 하자라는 아이디어를 제시한 것이다. B는 단순히 ‘매뉴얼대로만 사고’하지 않고 유연하게 대응하여 ‘문제를 해결’했다는 것에 대해 큰 자부심을 느끼고 있었다.

다들 그냥 너무 안일하게 절차대로만 처리할 생각하면서
‘아 어떡하지’ 하고 있었거든요. 근데 제가 그렇게 말하니까

53) 발생보고는 지구대/파출소 경찰관들이 범죄가 발생했으나 범인을 검거 및 체포하지 못한 경우 범죄 사실, 출동 경위 등을 보고서로 작성하여 형사, 수사 등 타부서에 인계하는 절차를 의미한다. ‘지갑 사건’의 경우 명의를 다 다른 카드가 꽂혀 있어 절도가 발생했다는 정황은 있으나 가해자, 피해자가 명확하지 않은 상황이기 때문에 발생 보고를 띄우기가 모호한 경우라고 할 수 있다.

‘야 생각 잘했다’ 이러더라구요. 그럴 때 뿌듯하죠.

B, 순경, 여

승진 시험 준비 중인 3년 차인 K는 조직에서 승진하고 싶은 욕구가 강하며, ‘일복’을 늘 바라고 있다. 형사, 수사계 쪽의 경력을 계획하고 있는 K는 지구대에서 ‘계급이 낮을 때 다양한 경험을 쌓아두는 것’이 나중에도 큰 도움이 될 것이라고 기대하고 있다. K는 업무 처리에 대한 소신이 비교적 명확한 편인데, 가령 폭행 사건 같은 경우 거의 입건을 하지 않는 것이다. A와 마찬가지로 경찰은 범죄자를 만드는 존재가 아니며, 시민들에게 가장 좋은 일이 무엇인지를 유연하게 파악하여 본인의 판단에 따라 행동하는 것이 중요하다고 생각하기 때문이다.

저는 일하면서 최대한 폭행 이런거는 입건 안하려고 하거든요. 그냥 다 사소한 시비인데. 벌금내고. 저는 좀 그것도 구조가 이상한데 내가 다쳤는데 내가 맞았는데 국가에서 벌금을 내서 국가에서 가져간다? 이것도 이상한 거 같아요. 나라에 벌금을 내는 거잖아요. 둘 다 좋을 거 없잖아요. 조사 받으러 나와야 되지. 맞았는데 치료비 줄지 안줄지 모르고 벌금은 이쪽에 내지. 범죄자 만드는 것도 그렇고.

K, 순경, 남

조직 내에서 상이한 경력 계획을 갖고 있고, 경찰로서 자신을 정체화하는 방식 역시 제각각인 후배경찰관들은 그럼에도 불구하고 인터뷰에서 본인의 역할에 관해 갖게 되는 ‘뿌듯함’ 혹은 ‘보람’에 대해 언급할 때 어느 정도 공유하고 있는 이미지가 존재 했다. 이들은 특히 ‘시키는 것만 하는 일반적인 공무원들’과 차별화를 통해 본인이 조금 희생하더라도 시민들의 편익 증진을 위해 ‘봉사’하는 모습을 강조했으며, 이와 같은 인식은 이들이 경찰 조직에 ‘투신(投身)’

하는 모습에서 느끼는 ‘송고함’과 밀접하게 관련된다.

‘너는 공무원이잖아.’ 이런 말을 되게 싫어하는데 저는 되게 경찰을 공무원이라고 해서 한 것이 아니었거든요. 경찰 공무원이긴 하지만. 저는 경찰을 보고 한거지 굳이 공무원을 보고 한거는 아니라서 당연히 보장되고 이런거는 좋은데 그만큼 제제도 많잖아요. 조금만 뭐하면 징계준다고 하고 다른 사람은 회사에서 짤릴 일도 아닌데 우리는 짤리고 이런 일이 많잖아요. 그만큼 저희가 많이 웅크리고 있다고 생각해요. 그만큼 보답이 안 오는 거 같아서. 그거는 사실 투덜투덜하죠. 그래도 저희끼리만 이야기하고 다시 금방 일하러 나가요. 제가 좋아하는 일이니까요.

J, 경장, 여

어렸을 때부터 경찰이 되고 싶었던 J는 부모님의 만류로 인해 관련 없는 학과로 대학을 진학했음에도 불구하고 졸업을 하자마자 시험을 준비해서 경찰이 되었다. 전반적인 일의 만족도에 관한 질문에 J는 입직 이후의 경찰의 역할은 입직 전에 기대했던 것과 많이 다르지만, 큰 틀에서 J가 추구했던 가치관에 어긋나지 않기 때문에 직업 자체에 큰 불만을 없다고 답했다. 이와 같은 J의 ‘투신’에 대한 생각은 J가 다양한 경찰의 치안서비스 제공 역할을 적극적으로 수용하게 하는 원인이 되지만, 동시에 이와 같은 역할 변화로부터 파생된 문제들에 대한 비판적 검토를 공론화할 수 없게 만드는 요인이 되기도 한다.

경찰 역할의 본질에 대한 후배 경찰관과 선배 경찰관 간의 견해의 차이가 존재하고, 이러한 차이는 후배경찰관들로 하여금 최근의 서비스 역할과 관련된 경찰 조직의 변화에 대해 보다 수용적인 태도를 형성하게 하는 원인이 된다. 그러나 후배 경찰관들 역시 일선 경찰의 서비스 역할에 대해 항상 긍정적이기만한 것은 아니다.

사실 후배경찰관들이 현재의 경찰의 서비스 역할에 대해 갖는 비판적인 태도 역시 이들이 생각하는 경찰의 본질과 밀접하게 관련되어 있다. 이들이 본인의 직업에 대해 ‘헌신’ 혹은 ‘봉사’ 등의 가치를 크게 부여할수록, 이러한 헌신에 대해 조직이나 사회가 크게 ‘인정 해주지 않는 것’이 가장 큰 불만 요인이 되기 때문이다. 이와 같은 ‘인정’은 ‘보상’의 개념과는 구분되는 것이다. 개인의 노동에 대해 정당한 혹은 상응하는 대가를 받지 못한 것이 ‘보상’과 관련이 있다면, ‘인정’은 단순히 객관적인 조건만으로 환원할 수 없는, ‘존중 받는다’는 느낌과 관련된 것이다. 가령 B는 경찰의 봉급이 본인한테는 그럭저럭 만족스러운 수준이지만, 이를 본인의 ‘생명수당’이라고 생각을 하면 ‘자신의 목숨을 바친 대가가 이 정도인가’하는 생각이 든다고 언급했다. B에게 경찰 봉급은 단순히 노동시간이나 생산성으로 환원할 수 없는 ‘존중’의 문제가 더 크게 달려 있는 것이다.

이렇게 존중받지 못한다는 느낌은 지역 경찰관들이 대내외적으로 경험하고 있는 것이며, 지역 경찰관의 서비스 역할에 대한 태도에 중요하게 영향을 준다. 다음은 지역 경찰관들에 대한 이러한 태도를 조직적, 사회적인 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다.

나. 지역경찰에 대한 조직적, 사회적 태도

후배경찰관들의 경찰활동을 소극화, 경직화하는 요인으로 이들이 경험하는 지역 경찰관에 대한 조직적, 사회적 태도를 살펴볼 필요가 있다. 지역경찰관들은 본인의 관료로서의 자부심, 투신에 대한 신념 등이 충분히 존중되지 않음을 조직적, 사회적으로 경함하게 된다.

먼저 조직적으로 지역경찰관은 본인들이 최말단 집행기구로서 ‘언제든지 대체할 수 있고, 명령에 따라서만 법을 집행’해야 하는 취급을 종종 받는다는 점을 지적한다. 보통 입직 초기에 지구대/파출소로 유입된 신입들은 생활안전 기능에 특별한 뜻이 있다기보다는 형사, 수사, 보안 등 다른 보직으로 배치 되기 전에 임시로 머물면서

일을 배우는 기간을 갖기 위해 배치된다. 이들 대부분은 현재 있는 지역 경찰이 아닌 다른 분야에서 경력을 쌓고자 하는 계획을 갖고 있다. 그럼에도 이들은 지구대/파출소에서의 업무가 다른 기능에 비해 결코 중요성이 떨어지지 않는다는 인식을 공유하고 있다. 가령 어렸을 때부터 경찰을 꿈꿔왔기 때문에 ‘당연한 듯 경찰에 투신했다’고 말하는 B 역시 작년에 수사경과⁵⁴⁾를 취득하고 형사계 쪽으로 보직을 옮길 것을 계획하고 있지만, 지구대에서 이루어지는 업무가 본인의 경찰 경력에 중요한 ‘첫 단추’라고 보고 있다.

오히려 포괄적으로 많이 알수 있고 많이, 다양하게. 지파(지구대/파출소)는 진정한 경찰(이라고 생각해요). ...(중략)... 저희는 일단 항상 가잖아요.

B, 순경, 여

B는 지구대에서의 경험을 오히려 여성 청소년 수사계나 지능 수사 등과 같이 전문적으로 한 분야의 사건만을 접하는 부서보다도 ‘포괄적으로 다양한 사건을 접할 수 있는 곳’이라고 생각하고 있다.

물론 지구대/파출소 업무의 중요성에 대한 이들의 이러한 생각에도 불구하고 지구대/파출소에서 계속해서 경력을 쌓을 생각을 하지 않는 것은 이들의 개인적인 선호 때문이라기보다는 우리나라 경찰 조직 안에서 지구대/파출소가 차지하고 있는 위상을 반영하는 것이다. 전술한 바와 같이 중앙경찰제를 따르는 우리나라 경찰 조직 내에서 지구대/파출소는 최말단 집행 기구의 성격을 강하게 갖기 때문이다.

본서 들어가면 사람이 바뀐다고들 해요. 사복부서가 조금 더 엘리트 의식? 이런 분들이 좀 계세요. ‘나는 뭔가 좀 여기에서 전문적으로 잘 하니까 (근데 지구대는) 초동조치만 하

54)

고. 전문성이 없어' 이렇게 생각하세요.

B, 순경, 여

나도 몰랐는데, 들어와보니까 그런게 있더라고. 우리는 (인력운용 방식이) 안 부르면 지파(지구대/파출소)에 남아 있고, 누가 불러주면 서청(경찰서, 지방경찰청)으로 올라갈 수 있다는 거. 나도 모르게 누구한테 '왜 여기 남아계세요?' 이렇게 물어보게 되더라고.

C, 경위, 여

대부분 사실 '도피처'라고 생각하기도 합니다. 청이나 서쪽의 업무가 자신과 맞지 않아서 지구대/파출소로 쉬어가기 위해 오는 곳이라고 생각하기도 하죠.

L, 경사, 남

사실 C가 언급한 조직 내 인력 운용 방식은 지역 경찰관들로 하여금 본인의 업무가 쉽게 다른 사람들에 의해 '대체 가능한 것'이라는 생각을 하게 하는 원인 중 하나이다. 이제 1년차인 G는 지구대 업무에 대해 '아직 완전히 적응했다고 할 수 없지만, 계속하면 물리겠다'는 생각을 갖는다. 처리해야 하는 업무 범위는 다양하지만, 본인이 업무로서 처리할 수 있는 부분은 한정적이라고 생각하기 때문이다. 2년차 때 경장으로 승진한 3년차의 J 역시 아직 지구대에서 '본인의 능력을 뽐낼 수 있을 것'이라고는 기대하지 않는다고 보고 있다. J는 지역경찰 업무는 사실 '아무나 데려다 한 두달 시키면 다 할 수 있는 일'이기 때문에, 현재는 본인이 할 수 있는 한에서 최선을 다하고 있다고 답했다. 그러나 지역경찰 업무에 대한 이와 같은 인식은 업무 자체의 본질적 특성이라기 보다는 앞서 B와 L이 언급한 조직 내부의 지역 경찰관에 대한 비공식적인 무시와 C가 언급한 인력 운용 방식에 기인한다고 할 수 있다. 이와 같이 현장 경찰관을 존중하지 않는 조직 내의 분위기는 특히 최접점에서 이루어지는 대민서비

스의 질적 제고 및 전문화를 더욱 어렵게 하는 구조적 조건을 형성하고 있다고 할 수 있다.

이러한 조직의 인력운용 방식에 더하여 일선 경찰관들이 조직적으로 본인의 업무가 ‘존중’받지 못한다고 느끼는 경우는 특히 현장의 상황을 존중하지 않은 채 일방적으로 서비스를 지시하는 상황이다. 1절에서 D와 L이 치안 서비스 역할에 대한 조직의 방침이 지나치게 현장의 상황을 생각하지 않은 채 무조건 경찰에게 친절을 요구한다는 점을 지적한 것 역시 ‘경찰로서의 인정’과 관련이 있다.

가령 청 내에 만족도 조사를 통해 치안 서비스의 질을 수량화하고 차등을 두어 실적을 평가하는 것은 현장 상황이 ‘메뉴얼대로 흘러가는 것이 아님’에도 불구하고 서비스 만족도를 높여야 함을 의미한다. 이러한 상황에서 일선 경찰관은 해야 할 법집행을 제대로 하지 못하거나 혹은 불필요한 법집행을 상대방의 요구에 의해 하게 되는 상황을 경험하게 된다.

우리가 신고나가면 며칠 뒤에 서에서 (신고자에게) 연락한다 그러더라고요. ‘받은 서비스가 만족스러우셨나요?’ 뭐 이런거 물어보겠죠. 위에서 그러니까 우리 팀장님이 우리보고 미리 신고자한테 연락해보라는 거예요. 업무가 하나 더 늘어난 거죠. ...(중략)... 안해보시는 분들은 진짜 모르는게. 가면 진짜 부정적으로 말하고, 함부로 말하고. 갑질하고. 그런 분들이 진짜 많아요. 웬만하면 좋게 말하고 싶더라도 막 너무 되도 않은 억지 부리고 짜증부리고 자기 불평불만만 늘어놓으면 짜증이 안날수가 없어요. 제가 그런 사람들까지 일일이 챙겨야하는 건 아니라고 생각해요

B, 순경, 여

한편, 1절에서 다룬, 일선 경찰관들의 선택을 조직에서 보호해주지 않는 것 역시 본인 업무가 존중받지 못한다는 느낌을 주는 중요한

요인이다. 혹시 일이 잘못되었을 때 책임이 개인화된다는 것은 본인의 업무에 대해 ‘공익’이나 ‘사명감’ 등의 가치를 생각하기 어렵게 하는 요인이 된다. 다음과 같은 O(20년차 이상)의 사례는 이를 잘 보여준다.

내가 처음부터 이랬던 것은 아니야. 옛날엔 진짜 막 날라다녔어. 음주운전한 놈 잡으려고 옛날에는 달리는 차에 붙어서 쫓아가고 그랬다니까. 근데 그러면 결국 나만 다치더라고. 외근 하는 사람들 다 그렇지만 우린 밀천이 우리 몸밖에 없어. 내 몸 내가 지켜야지. 아무도 안지켜줘.

O, 경위, 남

이와 같은 조직의 태도는 일선 경찰관들이 본인의 업무가 충분히 존중받지 못하고 있다는 느낌을 주는 주된 요인이며, 서비스 역할과 관련된 조직의 지침에 불만을 갖게 되는 결과를 초래하게 된다.

한편, 지역 경찰관들이 본인의 경찰로서의 자긍심이 존중받지 못한다는 느낌은 사회적으로도 경험된다. 조원혁(2013)의 연구는 일선 경찰관들이 자신의 재량행사에 정당성을 시민으로부터 의심받게 되면, 권위감을 상실하고 무력감 및 심리적 탈진을 경험함을 보여 주었다.

‘재량’이라는 것은 일선 경찰관들이 규정된 절차대로만 처리하는 것 이상으로 시민들에게 봉사하는 것에서 비롯된 자부심과 깊은 관련이 있다. 따라서 이러한 재량의 정당성이 의심받는 것은 본인의 관료로서의 자부심을 무시 받는 것과 연계되는 것이다. 요컨대, 일선 경찰관들은 본인의 헌신이 시민들로부터 ‘당연한 것’이라고 여겨질 때 모욕의 느낌을 받는다.

제가 여기 입직 하기 전에는 경찰이 당연히 서비스도 할 수 있고 친절해야 하고 그렇다고 생각을 했어요. 근데 막상

입사를 해보니까 친절하면 안되겠더라구요. 친절하면 그래도 되는 줄 알구요. 경찰차가 데려다 줬으니까 다음에도 데려다 주겠지. 다른 지구대는 데려다 줬는데 너네는 왜 안데려다 줘? 당연하다는 듯이. 우리는 배려로 했어도 그게 당연시 되고. 내가 이렇게 뭐라고 했을 때 참고 친절하게 해주니까 당연히 경찰에게 그렇게 해도 되는 줄 알고. 그러니까 용인이 끝이 없어서.

I, 순경, 여

‘남에게 봉사할 수 있는 직업’이라는 점 때문에 경찰에 입직한 I는 경찰의 서비스를 사람들이 너무 당연하게 생각하는 모습에 생각을 바꾸고 가능하면 빨리 내근직으로 들어가기 위해 자리를 알아보고 있는 중이다. A, B, J 역시 이와 비슷하게 ‘내가 낸 세금으로 먹고 살면서 왜 이것도 안 해주냐’라는 식의 반응을 자주 마주친다. 특히 일선 경찰의 서비스는 지자체 업무와의 경계가 모호한 경우가 많은데, 대부분의 시민들은 친숙한 112에 주로 신고하기 때문에 지구대/파출소의 업무가 끝없이 늘어나는 경우가 많다. 관공서 업무가 끝난 18시 이후에는 대부분의 신고를 경찰이 처리하게 된다. 그러나 대부분의 민원 처리 신고가 지자체 관할로, 경찰은 민사 관계에 개입할 수 없어 유관 기관으로 인계 처리하고 오는 경우가 많다. 이 경우에도 일부 경찰관들이 현장에서 시민들의 편익을 위해 그냥 해결해주고 오는 경우가 많아지다 보니, 현장에서 해줄 수 없거나 해주지 않는 경찰관에게 ‘할 일을 하지 않는다’는 식으로 반응하는 경우가 생기는 것이다. 이러한 지점에서 많은 일선 경찰들이 이와 같이 본인의 헌신이 단순 서비스 업무로 치환되는 상황에 모욕을 느끼게 되는 것이다.

이러한 상황에서 한편 H는 경찰이니까 ‘희생한다’는 생각은 본인을 너무 심적으로, 체력적으로 힘들게 하기 때문에 오히려 ‘나는 돈을 받고, 저 사람은 세금으로 내 서비스를 산 것이다’라고 생각한다

고 답했다. 그러나 이와 같은 H의 답변은 본인의 서비스에 상응하는 보상에 대한 적극적인 요구로 이어지지 않는 것은 아니라는 점에서 일종의 포기 전략이라고 할 수 있다. 이는 H를 충분히 존중해주지 않는 사람들에게서 받게 되는 정신적 스트레스를 최소한으로 제한하기 위한 방어 전략인 것이다.

‘욕을 먹든 저 사람들에게 안좋은 대우를 받든 민중의 지팡이니까 참아야지.’ 계속 그런 생각만 하다보면 마음의 병이 생기는 거 같아요. 얼마전에도 어떤 가정 폭력범이 ‘아들 뺄되는 **가 가서 담배나 사와’라고 이런 말을 들었어요. 첨에는 진짜 화가 많이 났죠. 그래도 ‘저 사람은 그냥 저한테 세금을 주고 저는 저 사람한테 치안서비스를 제공하는 게 제일이다. 그렇게 돈을 받고 일하는 거다’고 생각하는 게 더 편한 것 같아요.

H, 순경, 남

P 역시 H와 비슷한 방어 전략의 일종으로서, 대민 업무에서 반드시 해야 하는 일 외의 ‘재량’의 부분을 최소화하고자 노력한다. 가령 부정적인 감정노동을 할 수 밖에 없는 교통 법규 위반 차량을 단속하는 경우에 훈계를 한다거나, 위반자의 사정을 봐줘서 범칙금이 낮은 죄명으로 바꿔 스티커를 발부하는 등의 재량은 일절 발휘하지 않는다고 말했다.

어떤 주임님들은 그러는 경우가 있어요. 스티커 끊을 때 보통 애랑 같이 있거나 주말이면 봐줄 때 많잖아요. 그럴 때 뭐 훈계하고 봐주고. ... 근데 그런식으로 하면 나중에 큰일나는 수 있어요. 전화온다니까. 그 사람들이 찢러서. (경찰이) 봐줘가면서 한다고.

P, 경장, 남

일선 경찰관들은 시민들의 개별적인 사정을 고려해주기 위해 발휘한 재량이 결과적으로 민원이나 감사 등 부정적인 결과로 이어지는 것을 여러 번 경험한 결과, 점점 조직 외부의 사람들을 신뢰하지 않고 점차 냉소적인 태도를 취하게 된다. 이것은 이들이 경찰 역할의 본질이라고 생각했던 것을 포기하고 ‘절차대로만 하는’ 업무 방식을 취하게 되는 원인이 된다.

이와 같이 조직적으로 현장 관료로서의 권한이 존중되지 않고 무조건 ‘친절한 서비스’를 요구받거나 혹은 치안 서비스를 집행하는 과정에서 나타나는 결과에 대해 조직이 아무런 보호를 해주지 않을 때, 사회적으로 시민들에 의해 본인의 경찰관으로서의 투신이 ‘서비스를 파는 것’으로만 취급될 때, 지역 경찰관들은 본인에게 요구되는 서비스 역할이 본인의 ‘경찰로서의 정체성’을 존중해주지 않는 것으로 여기게 된다. 이러한 정체성의 훼손은 지역경찰관들이 ‘서비스 지향적 역할’을 경찰 본질의 외연 안에 포함되는 것으로 인식하면서도, 다시 보수화된 방식으로 ‘서비스 역할’을 거부하게 하는 요인이 된다.

제 3 절 지역 경찰 조직에서의 젠더화 논리

이번 절에서는 지금까지 논의한 지역경찰조직에서 ‘서비스 역할’ 도입에 따른 변화를 지역경찰의 ‘젠더화된 논리’의 관점에서 다루고자 한다. 4장에서 조직적 차원에서 서비스 역할의 도입이 여성성을 젠더화된 자원으로 동원하는 방식으로 이루어진 점을 논의한 바 있다. 이번 절에서는 이와 관련하여 보다 중범위 수준의 분석을 전개한다. 경찰 조직의 젠더화된 논리는 조직 전체 차원뿐만 아니라 지역 경찰 조직 내부 구성원들에 의해서도 재생산되는 것이기 때문이다.

특히 이번 절에서는 2절에서 논의한 ‘보수화된 재량’을 지역 경찰 조직에서 재생산되는 젠더화된 논리의 중요한 맥락으로 다루고자 한다. 지역 경찰관은 ‘서비스 역할’을 소극적인 방식으로 도입하는 과정에서 젠더화된 방식으로 서비스 역할을 다루게 된다. 가령 지역 경찰관은 현장의 불확실성이나 시간과 책임의 실무적 제약 등에 직면하면서 남성중심적인 범죄투사 역할 모델을 경찰 업무에 적합한 것으로 정당화한다. 이러한 과정에서 여성 경찰관의 부족한 신체적 능력을 중심으로 형성된 여경무용론은 여성 경찰관의 지역 경찰 조직에서의 위치를 주 변화한다.

한편 2절에서도 다루었듯이, 지역경찰조직에서 ‘서비스 역할’에 대한 적극적인 해석은 마찬가지로 젠더화된 논리에 일정 부분 변화를 추동하는 요인이 된다. 특히 ‘최소한의 인권적 방어 조치’로서 여성 경찰관의 역할은 이들의 지역 경찰 조직에서의 필요성을 조직적, 사회적으로 증대시켰다. ‘서비스 지향적 역할’은 경찰이 여성, 사회적 약자 등을 포함한 다양한 사회 계층의 치안 수요를 적극적으로 충족시킬 것을 요구하기 때문이다. 그러나 다원화된 치안 수요의 충족은 지역 경찰에게 ‘소극적 책임’으로 수용되어 한계를 갖게 된다. 가령 ‘인권 보호’와 관련된 업무를 여성 경찰관에게만 할당하는 성별 분업은 또다른 젠더화된 조직의 논리를 재생산한다.

가. 보수화된 재량의 젠더화

일선관료로서 지역경찰에게 재량이란 필수불가결한 영역이며, 1절과 2절에서 논의하였듯이 우리나라에서 이러한 지역경찰의 재량은 자주 보수화된다. 1절에서는 지역 경찰 업무 자체가 직면하는 실무적 제약으로서, 예측불가능한 치안 수요에 대응하기 위해 지역경찰이 최대한 업무를 빨리 처리해야 하고, 결과에 대한 책임이 개인화되는 측면을 다루었다. 한편 2절에서는 이러한 업무 자체의 실무적 제약에도 불구하고 ‘서비스 역할’을 경찰로서 ‘투신’의 가치에 포함하는 것으로 해석하는 변화를 포착할 수 있었다. 그러나 지역경찰관의 ‘투신’ 가치를 훼손하는 지역경찰에 대한 조직적, 사회적 태도는 여전히 지역경찰의 재량을 다시 보수화시키는 요인으로 존속되고 있었다.

지역경찰의 보수화된 재량은 조직의 젠더화된 논리로서 범죄투사 역할 모델을 정당화한다. 즉, ‘강한 신체적 능력으로 범인을 제압하는 경찰관이 유능하다’라는 인식이 특히 지역경찰 조직이 보수화될수록 강하게 나타난다는 것이다. 가령 ‘여경들의 부족한 신체적 능력’을 중심으로 형성된 ‘여경들이 편하게 일한다’는 담론은 일선에서 여경들을 주변화하는 요인으로 작용한다. 조직 내에서 소수인 여경들이 남경들과 다른 신체적 능력을 갖는 점은 쉽게 가시화된다. 동시에 여경 집단과 남경 집단 간의 차이는 극대화되면서, 여경 집단 내부의 이질성은 극소화된다(Kanter, 2008).

여자 경찰관들 B, C, G, I, J, M에 대한 인터뷰에서도 지역경찰의 젠더화된 논리를 확인할 수 있었다. 한편 여경으로서 본인의 신체적 능력이 다른 팀원보다 부족한 점에 대한 여경들의 생각은 계급에 따라 다소 차이가 존재했다. 가령 경위인 C, G, M은 순경 B, I와 경장인 J에 비해 본인의 신체적 능력 때문에 팀원들로부터 무시를 당하는 것은 아니라고 인터뷰했다. 반면, B, I, J는 조직 내에서 ‘편하게

일하는 여경' 이미지로 본인을 쉽게 판단하는 팀원들의 반응에 대한 불편함을 토로하였다.

가령 주취자 처리 업무에 대해 같은 팀인 C 경위와 B 순경의 인터뷰 내용은 여경의 신체적 능력에 대한 인식의 차이를 보여준다. C 경위의 경우 본인이 힘을 쓰려고 하지만 사실상 도움이 되는 것은 아니기 때문에, 그냥 '손 빠른 사람'이 먼저 하는 느낌으로 받아들이고 있다고 말했다. 본인은 빠르게 주취자의 떨어진 소지품을 챙기거나 여성 주취자를 처리하는 상황에서 본인이 '할 수 있는 일을 하고 있다'는 것이다. 반면 B 순경의 경우 힘을 써야하는 상황에서 남경들보다 '오버해서' 일을 더 한다고 언급했다. 본인의 행동으로 인해 모든 여경이 오해받는 것 같은 느낌이 들기 때문이다.

내가 누군가에게 도움을 줄 수 있다고 느끼니까. 그 상황에서는 일반 시민으로서가 아니고 제복을 입고 나타난 사람으로서

C, 경위, 여

근데 이렇게 제가 빠지는 모습을 보여주면 아 역시 여경은 뒤로 빠지고 편한 것만 하려고 하고 무거운 것도 안들려고 하고 이런 말 듣기 너무 싫고 제가 또 한번 행동을 함으로써 또 주변의 남경 분들이 저로 인해 모든 여경들을 시선을 다 이렇게 볼 수 있으니까

B, 순경, 여

이처럼 C의 경우 이러한 '힘을 쓰는' 상황이 본인의 경찰로서의 자질을 위협하는 것으로 인식하지 않는 반면, B의 경우 심각한 위협으로 인식하고 있었다. G 경위 역시 이러한 계급에 따른 차이를 다음과 같이 지적하였다.

물론 제가 주임이라 덜 느끼는 것도 있어요. 저한테는 안그러시는 분들이 신임 순경 여경한테는 업무적으로 막대하고 그런 것들이 있죠. ..(중략).. 저같은 경우에도 마초적인 분위기에서 그런 농담 때문에 기분 나쁠 때 있지만, 다른 여경분들은 더 심하겠죠.

C, 경위, 여

계급 간의 차이는 있지만, 지역경찰 조직에서 여경들은 자주 본인들이 다른 팀원들보다 ‘힘을 쓰지 못하기 때문에 욕을 먹는’ 상황에 직면한다. 특히 계급이 낮을수록 ‘편하게 일하는 여경’이라는 시선은 이들을 크게 구속한다. J 경장의 경우에도 ‘여경이 편하게 일한다’는 담론을 크게 의식하면서, 동시에 본인은 ‘편하게 일하는 여경’과는 다른 경찰이 되기 위해 다른 여경들을 타자화한다.

어디 가면 여경들 편하다 이런 소리를 많이 하거든요. 저는 그 소리 듣기가 싫더라구요. 근데 사실 제가 몇 번 건너 건너 들으면 있긴 있더라구요. 원래 안되는데 팀원에서 이빠라 이빠라 하니까 되는 줄 알고. 어쨌든 욕먹이는 거 같아서 싫긴 싫죠. 그런 거 들으면 “아휴. 재 때문에 우리가 또”

J, 경장, 여

이러한 젠더화된 담론은 특히 지역경찰 조직에서 빈번히 나타난다. 실제로 지구대/파출소에서 아무리 일선 상황에 맞는 포괄적인 사회적 서비스가 이루어지고 있다고 하더라도 여전히 물리력을 요구하는 법집행 업무가 큰 비중을 차지하기 때문이다.

여경인 B는 만약 순경 공채에서 남녀를 분리하여 모집하는 현행

방식이 폐지된다면 무엇보다 지구대/파출소 업무 때문에 큰 혼선이 나타나게 될 것이라고 보고 있다. 성별에 상관 없이 지구대/파출소는 많은 경찰관들이 처음 입직하여 배명받는 곳이기 때문이다. 여경의 비율 확대가 가장 크게 체감되는 곳이 지구대/파출소일텐데, 이와 같은 인력구조가 현재 지구대/파출소에서 감당하고 있는 업무를 동일하게 부담할 수 있을지 의문이라는 것이다.

(남녀분리모집이 폐지되려면) 일단은 공권력이 높아진다고나 (조직 내에서) 보수적인 부분이 사라져야 하구요. 여경들 체력도 좀 더 봐야죠. 말이 안나오게요. 무릎꿇고 체력검정한다고 말 많이 나오잖아요. 우리도 맞춰서 하는 거지. 뭐 하라고 하면 못하겠어요?

...(중략)...**힘쓸 일이 필요하긴 해요.** 지구대 파출소는 술취한 사람들 진짜 많거든요. 가정폭력 이런데 출동하면 남경들 4명 출동해도 체포할 때 헉헉 땀때도 많아요. 너무 힘들어서. 근데 이거는 일단 (시민들에게) ‘어떻게 경찰관에게 저렇게 협조해주지 않고, 그렇게 하지?’ 이런 의식이 잡혀 있어야죠.

B, 순경, 여

그러나 지구대/파출소에서의 업무가 ‘여경이 감당할 수 없을 정도로 강한 물리력을 요구한다’는 점에 대해서는 여경의 체력에 관한 문제보다 애초에 ‘왜 일선 경찰관 개인의 강한 물리력이 필요하게 되는지’에 대한 문제에 보다 천착할 필요가 있다. B의 언급대로 시민들이 경찰의 법집행 권한을 존중하지 않기 때문에, ‘남경들 4명이 달려들어도’ 상황을 진압하기가 힘든 점은 비단 여경에게만 국한된 문제는 아니기 때문이다. 이와 같은 문제에 대해 조용연(2016)은 ‘여경이 단독으로 법집행을 제대로 할 수 있게 하기 위해서’는 우리 사회의 ‘법순응도’가 높아지는 것을 우선적으로 전제해야 한다고 지

적했다. ‘말도 안되는 술취한 사회의 한판에서는 아무래도 남자의 근육질이 우세’하다는 것이다. 지구대/파출소 업무를 처리함에 있어 일선 경찰관들이 본인의 ‘개인화된 권위’ 예를 들어 나이, 위력, 성별 등에 의존하여 상황을 해결해야한다는 점은 여경뿐만 아니라 가령, 무시 받기 쉬운 나이가 어린 순경에게도 큰 문제가 된다. 실제로 ‘나이를 높여 부르는 것’은 일선 경찰관들이 상황을 원만히 해결하기 위해 자주 사용되는 전략이다.

나는 50대 중반이지만, 60대 넘는 노인들한테 내 나이를 더 높게 불러요. 한국은 다 혈연 지연 나이니까요. 일단 기싸움을 해야 해요. 일단 내가 나이가 많으면 함부로 못하죠. 아니면 주민번호 뒷번호 보면 어디 출신인지 다 나오거든요. 아. 호남출신이야? 이러면 함부로 못하죠.

E, 경위, 남

저는 솔직히 말해서 좀 아직까지는 나이 많아보이지 않고 그러니까 무시도 많이 당하고 그런 경우에는 사수분들이 직접 나서가지고 얘기를 하면 연륜이나 경험이나 이런 것들이 무시할 수 없는 것 같아요. 뭔가 저 사람들이 몸으로 수갑을 채우거나 체포술을 하지 않더라도 많이 그 상황이 해결이 되는 것 같더라고요.

H, 순경, 남

E는 보다 쉽게 ‘나이를 높여 부르는 전략’을 사용할 수 있지만, 올해 30살이고 동년배보다 동안인 H는 그렇게 하기 쉽지 않기 때문에 자주 어려움에 직면하게 된다. 상대적으로 개인화된 권위를 덜 갖고 있는 것으로 여겨지는 여경들 역시 남경에 비해 자주 타깃이 되는 문제를 동일하게 공유하고 있다. 물론 이러한 문제는 남경들보다도 훨씬 소수인 여경에게 더욱 빈번하게 나타난다. ‘나이 어린 여경’의 경험은 ‘나이 어린 남경’의 경험으로 설명될 수 없는 젠더 문

제가 교차되어 나타나기 때문이다. 55)

경찰 이렇게 네명이 가면 저한테만 다가와서 뭐라고 하세요. 다른 사람들에게 안가고. 굳이. 그리고 교통 단속을 할 때도 여경이 이제 하면은 모를 거라고 생각하고 심지어 이런 얘기도 있대요. 너가 나보다 운전 잘해? 하면서. 단속 같은 거를 하면 너가 나보다 운전 잘해서 단속하는 거냐고. 당연히 여자는 운전 못하고 힘이 없고. 힘이 없는 거야 당연한거지만 **경찰을 경찰로 보지 않고 하나의 여성으로 보는 거죠.**

I, 순경, 여

좀 원래 술취하면 성적인 욕을 많이 하시거든요. 뭘 찢어 버린다는 등. 되게 심한 욕을 많이 해요. 그거를 잡아 왔는데 소내에서 하면 잡혀 있는 상황에서 우리 KICS 치고 있는데 그 소리를 하면 사람들이 저 민망할 까봐 더 안절부절 못해요. ‘아 뭐 나 나가있을까?’ 이런 생각하는데 **차라리 욕이면 괜찮은데 남자랑은 상관 없고 여자한테만 하는 성적인 욕이거나 하면** 저는 그래도 좀 들 들어본 편인데 같이 근무하는 언니 얘기 들어보면 ‘너 나랑 배꼽맞추자 너 잘자냐? 잘자냐?’ 이런 욕들을 많이 한대요.

J, 경장, 여

55) Martin(1999)의 연구는 여성 경찰관과 남성 경찰관들이 대민서비스를 수행하면서 각각 다른 ‘감정노동 전략’을 활용한다는 점을 제시했다. 여경과 남경 모두 물리적 충돌 없이 상황에 대한 주도권을 얻고자 하는데, 남성 경찰관의 경우 본인의 남성성을 과시함으로써 남성 시민의 경우 공유된 남성성을 통해 ‘남자답게 보다 강한 남성인 자신에게 복종할 것’을 요구하는 방식으로, 여성시민의 경우 ‘숙녀처럼 굴면 자신도 신사처럼 응대할 것’을 제시하는 방식의 상호작용 전략을 사용하고 있었다. 반면 여성 경찰관은 여성성을 활용하여 상황에 대한 주도권을 얻기는 힘들기 때문에 남성 시민의 경우 이들의 일종의 기사도 정신을 존중해 줌으로써 물리적 충돌을 회피하고자 하거나, ‘나쁜 여자’ 이미지를 적극적으로 취하여 권력을 획득하고자 한다. 한편 여성 시민의 경우 공유된 여성성을 통해 감정적 거리를 줄일 수도 있지만, 일부 여성 시민의 경우 남성 경찰관으로부터 기대할 수 있는 숙녀 대접을 받지 못한다는 것 때문에 여성 경찰관의 이러한 전략이 실패할 수 있음을 보여주었다.

지역경찰관은 이러한 실무적 제약에 직면하여 대부분 평균화된 방식으로 업무를 처리하게 된다. 지구대/파출소 경찰관들이 보다 적극적인 치안 서비스를 수행하기에는 이들이 처리해야 할 업무가 너무 많고, 또한 혹시라도 결과가 잘못됐을 때 이들이 개인적으로 책임져야 할 일이 너무 크다는 것은 이들이 가능한 보수적이고 소극적인 방식으로 업무를 처리하게끔 조건 지운다. 이러한 상황에서 ‘경찰로서 시민들의 편익을 위해 원래 해줬던 것보다 더 많이 해주는 것’이라고 의미화되는 서비스 역할은 이들에게 불필요하거나 혹은 사치로 여겨지게 될 수 있다. 가령 여경이 여성 피해자에게 남경보다 친절한 상담 서비스를 제공할 수 있다는 점은 조직의 업무 부담을 완화시켜주거나 인권적 책임의 소지를 없애주는 것 이상의 긍정적인 의미를 갖기 힘들어진다는 것이다. J가 본인의 교대 근무 시간이 아닐 때도 여경 피해자나 여성 요보호자 관련 업무에 동원되는 것에 대해 남경들은 ‘있으면 좋고 없으면 아쉬운 것’이라고 생각한다고 언급한 점은 이와 같은 부분을 반영한다.

나. 젠더화에 대한 적극적 해석과 한계

한편, 지금까지 논의한 지역경찰 조직의 젠더화된 부분에도 불구하고, 변화하는 부분 역시 포착할 수 있었다. B는 최근에는 ‘그래도 많은 남경들이 여경의 필요성을 절감하고 있다’고 언급하면서, 특히 성폭력 사건이나 여성 요보호자 처리 사건에서 여경의 필요성이 증가하고 있다고 말했다. J 역시 야간 때 대기시간에도 ‘여성만 떨어지면 무조건 나와야 한다’라며, ‘지구대/파출소에서 여경이 지금보다도 훨씬 많이 필요하다’며 일손이 많이 부족함을 지적했다.

여경은 진짜 꼭 없어서는 안되는 존재라는 걸 그래도 요즘 남경들도 이런거에 많이 공감을 해주세요. 성폭력 사건? 일단은 남경들보다는 뭔가 여경들이 말을 좀 더 편하게 해준다

고 해야 하나. 여자분들 같은 경우 우락부락한 남정보다는 여경한테 좀더 편하게 말 걸어주시고. 말씀 안하시는 분들도 여경들한테는 조금더 편하게 다가와 주시구요. 또 아무래도 **주취자 깨울 때 남경들은 말이 분명 나오기 때문에.** 혹시 터치 잘못했다가 오해를 살 수 있기 때문에. 그럴 때는 여경들 출동해달라고 하거든요. 그런게 진짜 필요하죠.

B, 순경, 여

지역경찰관들은 경찰의 역할이 점점 시장화, 민주화될수록 이러한 변화를 더 크게 체감하고 있었다. 경찰은 더욱 다양한 사회 계층의 치안 수요를 고려해야 하며, 사회적 약자나 소수자의 인권에 대한 예민한 감수성을 갖출 필요성을 절감하기 때문이다. 이러한 ‘사회적 역할’은 대민업무를 주로 수행하는 지역경찰 조직에서 여성 경찰 인력의 필요성을 증대시키고 있다. ‘soft policing’에 대한 McKarty (2013)의 논의 역시 사회가 경찰에게 보다 포괄적인 역할을 요구할수록, 경찰 역할이 다원화되고 있으며, 이러한 지점에서 여경의 역할이 새로운 틈새를 향유할 수 있을 것이라고 강조했다. 요컨대 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델의 도입이 여성 경찰관의 ‘사회적 역할’의 중요성을 제고했다는 것이다.

특히 경찰의 서비스 역할과 관련하여 일선부서에서 공식적인 업무 방식의 변화로서 여성 경찰관에게 기대되어진 역할은 인권적 차원에서 여경이 여성 시민을 상대해야한다는 것이었다. 이러한 성별에 따른 업무 분장은 지역 경찰관이 반드시 준수해야 하는 기속 규정은 아니지만, 비공식적으로 하달되는 상부의 지시 등에 의해 지역 경찰관들을 강하게 구속한다. 실제로 여성 피해자의 진술조서를 작성하거나, 신체접촉이 필요한 여성 요보호자를 보호하는 업무를 수행하는 경찰관이 여경이 아닐 경우 추후에 인권 침해의 문제가 불거질 가능성이 높다. 사실 이러한 조직적 지침은 서비스의 실질적인 질적 차원의 문제라기보다는 최소한의 인권보호 조치와 관련된 사항이라

고 할 수 있다. 물론 지구대/파출소에서 이루어지는 모든 대면접촉에서 여성 시민을 여경이 담당할 수 있는 것은 아니다. 그럴만한 여경 인력이 확충되어 있지도 않을뿐더러 현장 상황은 언제나 예측할 수 없기 때문이다. 그렇기 때문에 지역경찰관들의 현장 매뉴얼에 해당하는 ‘생활안전경찰매뉴얼’에는 여성 시민을 상대하거나 접촉하는 경우 반드시 여성 경찰관이 이를 담당해야 한다는 사항은 규정되어 있지 않다. 그러나 다음과 같은 K의 사례는 지구대/파출소에서 이러한 업무적 관행이 어떻게 굳어지게 되는지를 설명해준다.

승진에 뜻이 있는 K의 경우 원래 큼직큼직한 사건을 접할 수 있는 여성청소년 수사에서 경력을 쌓을 생각이 있었지만, 최근에는 생각을 바꾸었다. 여성청소년 범죄가 ‘특히 예민하기 때문’이다. 이러한 인식은 K가 현재 지구대에서 성폭력 피해자를 접했던 경험에서 비롯된 것이라고 할 수 있는데, K는 처음 피해자를 대면했을 때 ‘어떻게 말을 꺼내야할지 몰라서’ 상당히 난감했다고 회상했다. 무엇보다 계속해서 무전기를 통해 들려오는 ‘말 조심하라’는 상부의 지시는 K가 더욱 할 수 있는 것이 아무것도 없게 만들었다. 특히 성폭력 같은 경우 피해를 확인할 수 있는 자료가 거의 피해자의 진술조서가 대부분이기 때문에 피해 사실을 상당히 구체적으로, 노골적으로 물어봐야 하는데, 남성인 K가 여성 피해자를 상대로 이러한 질문을 하는 것 자체가 부적절한 것이라고 여겨졌기 때문이다.

제가 아는 여자 부장님 얘기를 들어보면 그 분이 여청 수사팀인데 되게 노골적으로 물어봐야 한대요. **여경이니까 물어보는 것이 편할 수도 있는데, 넣었어요?** 이런거 물어봐야 하는데. 넣어야지 강간이니까. 그런거를 물어보기 되게 민망하죠. 또 너무 안 편하게 물어보면... 너무 아무 일도 아닌 것처럼 물어보면 또 상처받으시잖아요. 민망하기도 하고. 그 분 잘못 오해를 살 수도 있을 것 같고. 피해자한테.

K, 순경, 남

그러나 가령 성폭력 피해자의 트라우마를 건드릴 수 있는 업무를 처리함에 있어 ‘여경이니까 물어보는 것이 편할 수 있는 것’은 결코 아니다. K가 언급한 대로 피해 입증을 위해 당시 상황을 자세하게 물어보아야 하는 것과 그렇게 함으로써 피해자의 상처를 건드리게 되는 것 사이의 딜레마는 K뿐만 아니라 여경들 역시 실질적으로 고민할 수 밖에 없는 문제이다. 팀원 중 유일한 여경인 B 역시 이와 같은 고민을 공유하고 있으며, 피해자와 면담이 이루어질 때마다 단어 선택을 가능한 신중히 하고자 노력한다.

그러면 좀더 자세하게 적어야 하는데 그걸 남자분께서 가슴을 어떻게 했어요? 다리를 어떻게 했어요? 이러면 (피해자가) 기분이 조금 나쁠 수 있을 거 같아요. 막 던지는 거니까요. 피해자 입장에서는. 제가 가면 ‘선생님께서 많이 쓰시기 부끄러우시고 하시겠지만 선생님께서 말씀하시는 한문장 한문장이 중요한 증거가 되니까 창피하다고 생각하지 마시고 이게 나중에 법정까지 갈 수 있는 중요한 서류다. 그러니까 진중하게 적어달라고 괜찮다고 나머지 서류도 작성할테니까 여기에 대해서 선생님이 있었던 일에 대해서 써주시면 된다’고 이런식으로 처리해요.

B, 순경, 여

물론 많은 경우 여성이 남성 경찰관보다 여성 경찰관에게 마음을 쉽게 열 수 있기 때문에, 피해자의 인권 보호를 위해 피해자에게 민감한 사건은 여경이 담당하게 하는 것이 바람직하다. 가령 M 경위는 가정폭력 신고에서 본인이 하는 일은 여성을 상대로 상담을 해주는 것이라고 언급했다. M 경위가 전문적으로 해줄 수 있는 것은 없지만, ‘그냥 같은 아줌마로서 해줄 수 있는 말’이 있고, 이것을 시민들이 원하기도 한다는 것이다. 이러한 부분은 ‘신고자가 스스로 마

음을 먹을 수 있도록' 도와주는 일이기 때문에 가령 '남편을 잡아가는 것'보다도 문제에 근원적으로 접근할 수 있게 한다.

그러나 '여성 문제니까 당연히 여경이 처리해야 한다'는 식의 주먹구구식 대응은 특히 피해자의 섬세한 감정선을 건드릴 수 밖에 없는 상황에서 분명히 한계가 있을 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 순찰팀 당 1~2명 존재하는 여경들이 관할 구역 내의 모든 여성 관련 사건을 담당하는 것은 현실적으로 상당히 힘든 일이다. 실제로 많은 여경들이 관할 구역 내에 다른 지구대에 여경이 없거나, 같은 지구대라도 근무 교대가 다른 팀에 여경이 없는 경우 '여경이 해야만 하는 일'을 채워주기 위해 자주 동원되고 있다.

여성 떨어지면 다 가요. 다른 관할이어도 무조건 저만 가요.

그니까 우리 지구대에 떨어지는 거면 우리 순찰차가 3대인데 근데 이 쪽 관할이어도 제가 가고, 저쪽 관할이어도 제가 가고. 이런거죠. 그리고 다른 지구대에서도 여자가 없다고 하면 다른 지구대에서도 종원 필요하다고 얘기를 하죠. 여경이 있는 지구대에서 가까운 지구대에서 가요. 교통 같은 경우는 여경이 많이 없으니까. 적발을 했는데 여성 운전자가 많이 세다 그러면 터치를 해서 체포를 해야 하는 부분이기 때문에 제가 가죠.

I, 순경, 여

근데 (여경이) 없는 팀은 항상 힘들어해요. 제가 출근하면 잠깐만 와달라 그러고. 만약에 저희가 회의하고 있는데 교대시간 얼마 안남았어요. 여성 관련 신고가 떨어졌으면 보호조치도 있고 성관련 해서 성폭, 가폭, 데이트 폭력 이런 거는 조금 여성이 말이 많잖아요. 그런거는 이제 잠깐만 좀 부탁좀 할게요. 저 회의하다 내려가서 상담도 하고 그럴 때도 있었거든요. 저 대기하다가도 내려온 적이 한두번이 아니에요. 웬만하면 안 부르려고 하는데 정말 미안한데 이러면서 전화할 때는 '네 내려

갈게요.’ 이러면서 내려가죠.

J, 경장, 여

문제는 그나마도 동원될 여경이 없는 경우, 남경이 투입될 수 밖에 없는 상황이 생긴다는 점이다. 이러한 상황에서 남경의 조치는 어떤 방식으로 이루어지든 ‘추후에 문제가 생겨도 보호받을 수 없는 조치’로 규정되어 진다. ‘여성 관련 사건에는 여경만 개입해야 한다’는 조치는 오히려 어쩔 수 없이 남경이 투입될 경우에 참고할만한 적절한 대응 프로세스를 공백 상태로 남겨두어, 일선 경찰관들이 이러한 상황에서 최대한 소극적이고 위축적인 방식으로 공무를 집행하게끔 한다. 이에 대해 I는 많은 남경들이 여성 관련된 사건에 출동하는 것을 ‘큰일 나는 줄안다’고 표현했다. 공무 집행 중에 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 신체접촉이라도 추후에 어떻게 문제가 될지 모르기 때문이다.

그런데 안가면 큰일 나는 줄 알아요. 요새는 뉴스에서도 되게 많이 다뤄가지구요. 개인적으로 또 입건까지 됐잖아요. 그 경위분이 여자 주취자를 깨운다고 강남 경찰서 머리 끄댕이 잡은거요. 그래서 여경이 안가면 큰일나는 줄 알죠. 남경분들이요. 온 몸에 손을 못대죠.

I, 순경, 여

실제로 강남 경찰서에서 여성 주취자를 깨우기 위해 여성의 머리카락을 잡고 흔든 남성 경찰관의 행동은 일반적인 기준으로 이해할 수 없지만, ‘신체 접촉을 최대한 피하고자 나온 행동’이라는 해당 경찰관의 진술을 참고(<세계일보>, 2018.8.9.)하면 이와 같은 행동이 개인의 일탈적인 행동이 아닌 구조적인 문제임을 이해할 수 있게 된다. 당시 해당 남경이 어쩔 수 없이 의식이 없는 여성의 신체를 접촉하면서 깨웠다면 실제로 성추행 논란이 불거질 수도 있는 상황이

었기 때문이다. 이는 사실 그만큼 일선 경찰관이 현장에서 스스로 판단하여 상황에 대처할 수 있는 여지가 극히 제한적인 실무적 한계를 반영하는 것이기도 하다. 실제로 모든 여성 관련 대민 업무를 처리함에 있어 여경이 배치될 수 있는 것도 아님에도 불구하고, 일선 남성 경찰관에게 ‘여경에게 이를 대신하여 처리하게 할 것’ 이상의 적극적인 대응 방식을 존중해주지 않는 것은 우리나라 경찰 조직이 일선의 대민서비스 기능을 해석하는 방식의 일면을 보여준다. 일선에서 대민서비스를 제공함에 있어 시민들의 편의를 적극적으로 반영하되, ‘무엇이 적절한 서비스인지’에 대한 어떠한 일선 경찰관의 주체적인 선택도 보호해주지 않는 것이다. 일견 모순적인 것처럼 보이는 조직의 메시지는 일선 경찰관의 ‘선택’과 선택에 대한 ‘책임’이라는 언어로 유려하게 표현된다. 매뉴얼의 공백을 채우기 위해 이루어진 일선 경찰관의 ‘선택’을 경찰관의 개인적인 재량에 의한 것이라고 해석될 때 추후에 문제가 발생할 경우에 그러한 선택에 대해 마찬가지로 개인적인 책임을 지는 것 역시 당연한 인과인 것처럼 보이기 때문이다. 그러나 특히 지구대/파출소 경찰관이 직면하는 현장 상황은 예측하기 힘들다는 점은 이들이 책임을 면피하기 위한 소극적이고, 관례화된 방식만을 선택하도록 유도한다.

인권적 감수성을 갖고 다양한 사회적 계층의 치안수요를 고려하는 경찰의 사회적 역할은 여성 경찰관만이 해야하는 일은 아니다. ‘서비스 지향적 경찰 역할’은 애초에 젠더화된 업무가 아닌 조직 전체 차원에서 고민해야하는 문제이기 때문이다. 가령 B나 J에게 여성 피해자 혹은 여성 보호자 등을 본인이 상대하는 것은 ‘여성이니까 어쩔 수 없이 해야하는 일’이라기 보다 ‘경찰로서 자부심’과 연계된 문제였다.

여자분들이 근데 많으니까. 저한테도 말하기 되게 힘들어 하거든요. 당연히 그럴 수 밖에 없는거고. 저랑도 대화를 안 하는데 남자랑 하면 더 안할 거 아니에요. ...(중략)... 피해

자 입장에서든 그게 좋고. 믿으면서 얘기를 할 수 있으니까 남경보다는 여자가 조금 더. ...(중략)...아 뭐 귀찮을 수도 있는데 저 분들이 하는 것 보다는 내가 하는게 나을 수도 있겠다 할 수 있으니까. 필요로 해주는 거잖아요.

J, 경장, 여

여자분들 같은 경우 우락부락한 남경보다는 여경한테 좀 더 편하게 말 걸어주시고. 말씀 안하시는 분들도 여경들한테는 조금더 편하게 다가와 주시구요. ...(중략)... 또 저도 같은 경찰이지만, 진짜 이상한 남경들 있기 때문에 가끔 성 사건 터지기도 하고. 저도 신뢰를 못하겠어요. 저도 그러는데 시민들이 보기에는 얼마나 그러시겠어요.

B, 순경, 여

J, B를 포함한 대부분의 여경들은 사실 여성 피해자 혹은 여성 주취자 등을 본인이 상대하는 것을 ‘힘들긴 하지만 당연히 내가 해야 하는 일’로 생각하고 있었으며, 이에 대한 불만을 표현하는 경우는 드물었다. 이는 오히려 다른 서비스 업무 가령, 2절에서 살펴본 것처럼 ‘경찰로서 존중받기 어려운’ 단순서비스 업무에 대해 ‘명령 때문에 수행하고 있지만, 내가 해야 할 업무는 아닌 것 같다’라는 태도와는 구분되는 것이었다. 여경들에게 이것은 단순히 명령에 의해 수행해야 하는, 본인에게 주어진 성역할 규범을 의미하는 것이 아니라, ‘경찰로서 존중받을 수 있는’, ‘보람을 느낄 수 있는’ 업무에 해당하는 것이었다.

이것이 단순히 여경들의 개인적 차원의 자기 만족에 그치는 것이 아니라 경찰로서의 정체성을 실천할 수 있는 ‘적극적 전략’이 될 수 있는 이유는, 그만큼 일선에서도 부분적으로나마 소통적이고 유연한 공무집행의 필요성이 수용되고 있으며, 이를 위해 필요하다면 부드럽고, 친절하게 시민들에게 다가갈 수 있는 경찰관의 태도가 긍정적으로 의미화되고 있기 때문이다.

저는 J 보면서 느꼈던게 **확실히 여자들이 이야기를 잘 듣고 공감을 더 잘해요.** 저는 놀랐던 적이 있어요. 내가 대화할 때는 안됐는데 J가 가서 이야기하니까 되게 편하게 이야기하는 느낌? 제가 볼 때는 너무 고집부리는 사람이다. 이렇게 생각하고 계속 떼쓰고 이런 느낌이었는데. J가 계속 약간 반말? 존댓말? 오고가면서 듣더라구요. 그러면서 어떤 상황에서 J가 얘기한건지는 모르겠는데. 대화법에서는 뭔가 저보다 계속 저보다 나았다는 느낌이 있었어요. ‘아 그렇지~ 그렇지~’ 이런 맞장구 쳐주는 멘트를 보면 남자보다 훨씬 나았다는 느낌이 들었죠.

K, 순경, 남

어떤 민원인이 온 거예요. 인적사항을 안알려줘요. 막 욕하면서 주취상태에서 말을 안해주는데, 이제 부장님들은 강하게 ‘어우! 어디 경찰한테 소리를 지르냐 가만히 앉아 있으라’ 이런식으로 이야기를 하고 저한테 ‘G주임이 가서 얘기좀 잘 해봐’ 이런 식으로 얘기를 했어요. 근데 **그거는 쪼였다 놓았다 이런 전략의 하나인거지. 일반적으로 여자 경찰관들은 좀 더 민원인에게 친절하게 대할 것이다** 이런 기대감이 약간 베이스로 있으시죠.

G, 경위, 여

실제로 지구대/파출소에서 이루어지는 대부분의 대민업무가 어떠한 것을 강제하기보다는 그러한 행위를 하게끔 유도하고, 시민들의 협조를 얻어야 하는 ‘사람을 다루는 일’에 해당하기 때문에, 이와 같은 여경들의 전략은 일선 조직에서 상당부분 필요성을 얻어가고 있다고 할 수 있다. G가 비협조적인 태도를 보이는 민원인을 다루기 위해 남경은 ‘나쁜 경찰’의 역할을, 여경인 본인은 ‘착한 경찰의 역할’을 맡았던 경험에 대해 업무를 유연하게 처리하기 위한 ‘전략’의

일종으로 의미화한 것은 이러한 부분을 반영하고 있다.

이번 절에서는 지역 경찰 조직에서 젠더화된 논리가 지역경찰의 보수화된 재량의 문제와 어떻게 연계되는지 살펴 보았다. 지역 경찰이 직면하는 실무적 제약은 이들의 공무집행을 매뉴얼보다도 더욱 소극적이고 관례적인 방식대로 처리하게끔 조건 짓는다. 그러나 2절에서도 살펴보았듯이 이러한 실무적 제약은 지역경찰관의 행동을 완전히 결정할 수는 없으며, 특히 ‘서비스 지향적 역할’ 모델의 도입에 따른 변화를 인터뷰에서도 포착할 수 있었다. 가령 조직은 지역 경찰이 이전보다 다양한 사회 계층의 치안수요를 고려하고, 예민한 인권 감수성을 갖출 것을 요구하기 시작했다. 이 과정에서 최소한의 인권적 방어 조치로서 여성 경찰관의 필요성 역시 증대 되었다. 그러나 이러한 변화는 여전히 서비스 지향적 경찰 역할을 젠더화된 업무로 축소시켜 소극적으로 해석하고 있다는 점에서 한계를 갖는다. ‘서비스 역할’은 여성 경찰관만이 수행해야 하는 것은 아니기 때문이다. 인터뷰에서 여경들은 오히려 이러한 서비스 역할을 ‘여성인니까 어쩔 수 없이 하는 일’이 아닌, ‘경찰로서의 자부심을 느낄 수 있는 일’로 의미화하고 있었다.

제 6 장 결 론

본 연구는 2000년대 이후부터 전개되어온 경찰의 서비스 역할로의 변화가 우리나라 경찰 조직에서 어떤 방식으로 도입되었는지에 대한 질문에서 출발한다. 서비스 지향적 경찰 역할은 1980년대부터 미국에서 논의되었던 경찰 역할의 패러다임적 전환, 가령 기존의 권위적이고 폐쇄적인 ‘범죄투사(crime fighter)’ 모델이 소통적이고 개방적인 ‘사회노동자(social worker)’ 모델로 대체되는 변화 속에서 바람직한 지향점으로 수용된 역할이다. 기존의 경찰 역할이 시민을 잠재적 범죄자로 간주하고 이들과 유리된 채 법률적, 수사적 전문성을 제고하는 것에만 치중해 왔다면, 새로운 경찰의 역할상은 시민을 치안 서비스의 공동 생산자로 상정하며, 이들의 수요를 최우선으로 고려한 맞춤형 치안 서비스를 제공하는 것을 중요한 목표로 삼는다. 우리나라에서는 특히 제2창경을 선포한 2000년 ‘경찰 대개혁’ 이후에 이러한 변화를 수용하고자 하는 경찰청장의 의지가 강하게 표명되었으며, 이에 가장 직접적인 영향을 받은 부서는 최말단에서 시민들과 직접 상호작용하는 지구대/파출소, 교통 등의 일선 부서라고 할 수 있다.

한편 본 연구에서 주목하고자 하는 바는 이와 같은 서비스 지향적 경찰 역할과 관련된 경찰 조직의 변화가 최말단 부서이자 대민서비스 제공을 주된 업무로 하는 지구대/파출소에서 실질적으로 어떻게 수용되었는지에 관한 부분이다. 우리나라 경찰 조직은 중앙경찰제를 따르기 때문에 하나의 중앙 조직이 말단 조직을 수직적으로 통제하는 위계구조를 갖추고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고, 일선 조직은 시민들과 직접적으로 접촉하고 항상 예측 불가능한 현장 상황에 직면해 있다는 점에서 일정 수준 중앙과 타협 거리를 유지할 수 있다. 따라서 이러한 타협과 수용이 동시에 작용하는 내부의 복합적인 동학을 모두 살펴보아야 일선 조직에서의 서비스 역할이 실질적으로 어떤 함의를 갖는지를 파악할 수 있는 것이다.

이를 포착하기 위해 본고에서는 크게 두가지 측면에서 논의를 전개하였다. 먼저 4장에서 전체 조직적 차원에서 어떤 구체적인 사회적 맥락이 작

용하였는지를 살펴 본 후, 5장에서 본격적으로 심층면접 인터뷰 자료를 바탕으로 일선 조직에서 서비스 역할이 갖는 함의에 대해 논의해보고자 했다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 우리나라 경찰 조직은 2000년도 전후를 기점으로 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’ 모델을 경찰 조직의 시장화와 민주화의 맥락에서 도입하게 되었다. 먼저 시장화는 당시 행정 정부에서도 강조되었던 공공서비스의 ‘뉴거버넌스 관점’의 맥락에서 전개된 변화이다. 경찰 조직에서 뉴거버넌스 관점은 치안 수요자의 객체인 시민을 ‘고객’으로 상정하고, 수요자 중심의 치안 서비스를 제공하고자 했다. 경찰 조직은 시장화의 맥락에서 국민에 대한 ‘적극적 책임’을 강조했는데, 이는 경찰이 더 이상 법집행의 테두리 안에만 국한되지 않고, 민간기관, 지자체 혹은 시민 등과 유연하게 협력하여 보다 다양한 치안 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 한편 민주화는 경찰관의 인권 침해 문제에 대한 반성을 요구하면서 전개된 변화이다. 특히 2000년도 이후부터 꾸준히 전개된 검경 간 수사권 조정 문제는 경찰의 수사권 확보를 위한 국민적 심판의 중요성을 제고시켰다. 이러한 민주화의 맥락에서 경찰 조직은 ‘국민신뢰’를 회복하기 위해 ‘기본에 충실할 것’을 강조하였다. 이는 결국 대민업무를 수행하는 일선 경찰관들에 대한 ‘소극적 책임’의 강화로 이어졌으며, 최소한의 인권 침해 문제를 일으키지 않는 것이 일선 경찰관들에게 상당히 중요한 우선순위가 되었다. 한편 민주화의 맥락에서 경찰 조직에서의 여성 경찰관 비중이 수적으로 증가하였는데, 경찰 조직은 이렇게 증가하는 여경 인력의 여성성을 젠더화된 자원으로서 경찰의 서비스 역할에 활용하고자 했다. 그러나 이러한 조직적 차원의 전략은 ‘서비스 지향적 역할’ 모델과 관련된 실질적인 업무 구조나 조직 조건 상의 변화를 수반한 것은 아니었기 때문에 한계를 가질 수밖에 없었다.

② 전술한 경찰의 ‘서비스 지향적 역할’이 경찰 조직의 시장화와 민주화의 맥락에서 도입된 배경은 결과적으로 최말단의 집행 기구인 지역경찰 조직의 업무를 시스템화하는 방식으로 작용하였다. 많은 지역 경찰관들은 이러

한 변화를 본인 재량의 축소라고 인식하고 있었다. 치안 수요자의 요구에 의해 혹은 인권 침해 문제를 방지하기 위해 본인들이 조정할 수 있는 여지가 줄어들었기 때문이다. 이미 대민업무를 주로 수행해 온 지역경찰관에게 ‘서비스 지향적 역할’ 모델의 도입은 경찰이 법집행 외의 다양한 사회적 역할들을 ‘할 수 있게 된 것’이 아닌, ‘해야만 하는 것’을 의미했다. 결국 이는 지역 경찰관이 처리해야할 업무 범위 자체가 양적으로 확장된 변화로 인식되었다.

③ 그러나 ‘일선 관료’로서 지역경찰관은 불확실한 일선 현장을 다룬다는 점에서 침범할 수 없는 재량의 영역을 갖게 된다. 실제로 인터뷰에서도 지역 경찰 조직에서 즉각적인 업무를 처리함에 있어 가장 중요한 의사결정권자는 현장 경찰관이었으며, 이는 다른 팀원이나 팀장도 쉽게 개입할 수 없는 부분이었다. 그럼에도 불구하고 지역경찰관이 본인이 선택할 수 있는 여지가 없다고 느끼는 이유는 메뉴얼보다는 이들을 제약하는 실무적 제약 때문이라고 할 수 있다. 지역경찰 업무는 특히 예측 불가능하기 때문에 사건이 ‘물릴 경우’ 최대한 빠른 시간 안에 처리해야 하기 때문이다. 또한 복잡한 현장 상황에서 지역 경찰관의 공무집행에 대한 책임은 자주 개인화된다는 점은 지역경찰관의 행태를 경직화한다. 이러한 시간과 책임의 제약은 지역 경찰관이 재량에 의해 메뉴얼보다도 보수적으로 공무를 집행하게끔 조건 짓는다.

④ 불확실한 일선 현장에서 비롯된 실무적 제약에도 불구하고, ‘서비스 지향적 경찰 역할 모델’에 대한 지역경찰관의 태도는 미묘하게 변화하고 있었다. 특히 세대가 교체됨에 따라 경찰 역할 본질에 대한 인식이 변화하는 부분을 인터뷰에서 확인할 수 있었다. 후배경찰관들은 선배경찰관에 비해 경찰 역할을 보다 포괄적인 영역에서 정의하고 있었으며, 서비스 역할 역시 이러한 외연 안에 포함되는 것으로 인식하는 경우가 많았다. 이들에게 서비스 역할이란 단순히 비범죄 영역에서만 수행하는 기타 업무가 아니었으며, 이를 대민업무 전반에 걸친 변화로 이해하고 있었다.

⑤ 이러한 변화에도 불구하고 지역 경찰관들의 관료로서의 자부심을 훼손하는 지역경찰에 대한 조직적, 사회적 태도는 이들의 재량을 다시 보수화하는 요인이라고 할 수 있다. 지역경찰은 조직적으로부터 최말단 집행기구로서 단순히 명령을 집행하는 존재로 취급되거나 사회적으로 돈을 받고 서비스직을 수행하는 공무원으로 취급받는 경우 전술한 훼손을 경험한다.

⑥ 지역경찰의 재량이 보수적으로 행사되는 점은 자주 젠더화된 지역경찰 조직의 논리를 재생산한다. 가령 지역경찰이 업무에서 최대한 문제를 일으키지 않기 위해 ‘개인화된 공권력’에 의존한다는 점은 신체적으로 약하거나 나이가 많거나 여성인 경찰관에게 불리하게 작용한다.

⑦ 한편 이와 같은 지역 경찰의 젠더화된 논리에도 불구하고 변화의 조짐은 존재했다. 가령 지역경찰의 대민업무에서 다양한 사회계층의 치안수요를 고려하거나 인권 문제에 예민하게 대응할 수 있는 ‘사회적 역할’의 필요성이 증대된 것이다. 특히 여성 범죄 피해자나 여성 요보호자를 상대하는 업무에서 여경 인력의 필요성을 증대시켰다. 그러나 이러한 ‘사회적 역할’은 여성 경찰관만이 해야하는 것은 아니며, 조직 전체 차원에서 고민해야 할 문제이다. 인터뷰에서 여성 경찰관들은 이러한 지역경찰조직에서 나타나는 성별에 따른 업무 분장에 대해 ‘여성이니까 어쩔 수 없이 하는 일’이라기 보다는 ‘경찰로서 자부심을 느끼게 하는 일’로 의미화하고 있었다.

경찰 조직의 변화가 최말단 일선 조직까지 무리 없이 수용되기 위해서는 무엇보다 일선 조직의 근무 조건을 실증적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 본 연구에서는 2000년도 이후부터 꾸준히 전환적인 경찰 역할로 거론되는 ‘서비스 지향적 경찰 역할’이 일선 조직에서 어떻게 의미화되고, 수용되는지를 포착하기 위해 특히 지역 경찰관들이 실무적으로 어떻게 재량을 행사하는지에 주목하였다. 지역경찰은 ‘서비스 지향적 역할 모델’의 도입에 따른 가장 직접적인 업무 성격의 변화를 경험하고 있지만, 한편으로

‘일선관료’로서 재량을 갖고 있기 때문에 이러한 변화에 일정 부분 자유도를 갖는다. 본고에서는 일선 관료로서 지역경찰관들이 조직의 지침과 사회적 요구를 적절히 중재하는 과정에서 경찰의 ‘서비스 역할’에 따른 변화를 수용하기도 하고, 거부하기도 하는 모습을 입체적으로 조망하고자 했다. 지역 경찰관들에게 재량이란 실무적 제약에 강하게 종속되는 부분도 있지만, 그럼에도 여전히 지역 경찰관의 자율적인 판단이 개입하는 영역이다. 따라서 지역경찰관의 재량은 때로는 보수화, 젠더화된 방식으로 기존의 공무집행을 소급적으로 답습할 수도 있지만, 한편으로 대안적인 경찰 역할 모델이 도입되었을 때 이를 주체적으로 수용할 수 있는 근거가 되기도 한다. 본고에서는 계급, 연차 등에 따라 다양한 태도를 보이는 지역 경찰관들의 ‘서비스 지향적 경찰 역할’ 모델에 대한 인식을 다각도로 정리하고자 했다.

한편 본고에서 후속 연구의 과제로서 제안하고자 하는 바는 다음과 같다. 경찰의 ‘서비스 지향적 역할 모델’은 본고에서 논의한 것 이상으로 풍부하게 논의되고 있다. 본고에서는 이러한 변화가 지역경찰 조직에서 갖는 함의에 특히 주목하여 연구를 진행하고자 했으나, 사실 경찰의 서비스에 대한 사회적 요구는 여기에만 한정할 수는 없을 것이며, 자치경찰제, CP(communitary policig) 등 다양한 차원에서 서비스 역할에 대한 논의를 전개할 수 있을 것이다.

특히 2019년부터 단계적으로 시범도입되고 있는 자치경찰제는 기존의 국가 경찰제 하의 수직적인 조직 체계의 하위 말단 조직으로 존재했던 지구대/파출소를 별도의 지방자치단체 소속으로 전환시킴으로써, 지역주민과의 밀접한 소통이 필요한 대민서비스의 질적 개선을 꾀하고자 적극 추진되고 있다. 경찰의 서비스 역할에 대한 강조가 지구대/파출소라는 일선 조직에 끼치는 영향에 대한 연구를 위해서는 이러한 변화 역시 포함될 필요가 있다. 물론 이를 기존의 지구대/파출소의 대민업무가 수행되는 근무조건을 실질적으로 개선시켜줄 수 있는 조직적 조건이 될 수 있는지는 보다 심층적인 분석이 필요할 것이다. 많은 일선 경찰관들이 이러한 변화로 인해 지구대/파출소 경찰관이 국가직에서 지방직으로 전환되는 것을 본인의 권한

강화로 보기보다 권한의 축소로 인식하고 있었기 때문이다. 여기에는 국가와 지방 간의 정치적 자원 배분의 문제, 일선 경찰관과 비일선 경찰관 간의 소통의 부재 문제 등이 종합적으로 고려되어야 할 것이며, 후속 연구에서 이러한 고민이 반드시 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 1차 자료

1) 신문기사

<매일경제>,<'립스틱 라인' 등장>, 2001.10.19

<한국경제>,<파출소 여경 증가배치… 남녀 혼성순찰 실시>, 2000.2.22

<MBN뉴스>,<허준영 청장 "여경 채용, 승진 확대">,2005.5.24

<파이낸셜뉴스>, <"여경들, 이건 아니지 않나요" 교통사고 대응 논란… 진실은?>, 2018.09.29

<TV조선>,<[더하기 뉴스] 대림동 여경 논란에...하태경 "제력시험 부실">,2019.05.19

<충청일보>,<'오빠 폭력스타일' 영상이 공개돼 화제다>,2012.9.12

<머니투데이>,<"이렇게 추운데..." 근무복 벗어준 '미모 여경'>,2012.12.15

<헤럴드경제>,<소매치기 현장 검거한 미모의 여경, 그녀는?>,2012.12.24

<뉴스엔미디어>,<여경 귀요미송 인기폭발, 깜찍한 부산여경 귀요미 정제 알고보니>,2013.2.27

<뉴시스>,<여경 새내기 순경들, 착한운전 마일리지 홍보 영상물 '화제'>,2013.7.31

<스포츠동아>,<할머니 씹짓돈 찾아준 여경 "훈훈한 뉴스" 누리꾼들 감동>,2013.7.20

<국민일보>, <허무하게 무너지는 '립스틱 라인'...평화시위는 한낱 꿈?, 2001.6.5

<한겨레>,<쫓불 여성 "짜증내며 벗으라" 경찰 "자연스레 벗은 것">,2008.8.20

<연합뉴스>,<여경 한명이 30개 학교 담당...학교전담경찰 땀질쳐

방>,2016.8.17

2) 국가인권위원회 차별시정위원회 결정문

국가인권위원회, 2005, 경찰채용시험 제도개선

국가인권위원회, 2013, 경찰간부후보생 모집 시 성별 구분모집 및 여성지원 제한

국가인권위원회, 2016 ,경찰대 신입생 모집 시 성차별

3) 경찰청 발간 자료

한국. 경찰청. (1998~2018). 경찰백서.

한국, 경찰청. 한국경찰사 제6권

한국, 경찰청, 2019 생활안전경찰 메뉴얼

2. 국내저자 문헌

김병섭, 박동균, 박주상, 오시영, & 이수영. (2013). 일선 경찰의 행태 및 근무환경에 대한 참여관찰적 연구 : Lipsky의 일선관료 이론을 중심으로. 한국치안행정논집, 10(1), 1-26.

김상호. (2014). 여자경찰관의 토크니즘 분석. 한국치안행정논집, 10(4), 25-48.

김성언. "경찰활동과 성차-경찰 하위문화와 여자경찰관의 지위갈등에 대한 경험적 접근." 형사정책연구 (2006): 139-208.

김시영. (2004). 지역경찰제 프로그램의 집행과정 분석 : 일선경찰관 업무 행태를 중심으로/ 김시영

김원기. (2013). 뉴 거버넌스적 접근을 통한 사회안전망 구축에 관한 연구. 한국경찰학회보, 39, 29-47.

나현민, & 하태수. (2015). 일선경찰의 재량행위와 재량행위의 요인에 관한 연구: 수원시 지구대 및 파출소를 중심으로. 공공정책과 국정관리,

- 9(2), 37-71.
- 박경래. (2006). 일선경찰의 시민지향성 개념 구성과 영향요인 분석. 행정논총, 44(2), 113-148.
- 이상원. (2005). 자치경찰시대의 여성 능력개발과 경찰활동 참여 활성화 방안. 한국민간경비학회보, (6), 1-31.
- 이운호. (2014). 경찰학 / 이운호 (제2판. ed.). 서울: 박영사.
- 이지은. (2003). 경찰 조직 내 양성(兩性)관계에 관한 연구 / 이지은.
- 이희선, Hee Sun Lee, 나용찬, & Yong Chan Na. (2012). 경찰공무원의 직무만족 요인이 자기성취도와 경찰 서비스 정신에 미치는 영향. 한국경찰학회보, 36, 55.
- 전정환. (2006). 여성경찰관의 채용과 직무영역 확대방안. 한국공안행정학회보, 22, 466-503.
- 전지혜. (2007). 경찰 채용시 성별구분모집관행에 관한 연구 = Review about the Practice of Hiring Policepersons by Distinguishing Their Sex / 전지혜.
- 조원혁. (2013). 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구. 한국행정학보, 47(3), 389-423.
- 허원구, & 김용태. (2007). 고객지향적 치안서비스 제고를 위한 여성경찰관의 역할. 한국치안

3. 국외저자의 문헌

- Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. Gender and Society, 4(2), 139-158.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. Public administration review, 62(2), 174-184.

- Chan, C. K., & Anteby, M. (2016). Task segregation as a mechanism for within-job inequality: Women and men of the Transportation Security Administration. *Administrative Science Quarterly*, 61(2), 184-216.
- Fielding, N. G. (2002). Theorizing community policing. *British Journal of Criminology*, 42(1), 147-163.
- Gustafson, J. L. (2008). Tokenism in policing: An empirical test of Kanter's hypothesis. *Journal of Criminal Justice*, 36(1), 1-10.
- Hunt, Jennifer C. "The logic of sexism among police." *Women & Criminal Justice* 1.2 (1990): 3-30
- Kanter, R. M. (2008). *Men and women of the corporation*: New edition. Basic books.
- Kelling, George L., and Mark H. Moore. "The evolving strategy of policing, perspectives on policing." US Department of Justice, National Institute of Justice (1988).
- Krimmel, J. T., & Gormley, P. E. (2003). Tokenism and job satisfaction for policewomen. *American Journal of Criminal Justice*, 28(1), 73-88.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Martin, Susan Ehrlich. "Police force or police service? Gender and emotional labor." *The annals of the American academy of political and social science* 561.1 (1999): 111-126.
- McCarthy, D. J. (2013). Gendering 'soft'policing: Multi-agency working, female cops, and the fluidities of police culture/s. *Policing and society*, 23(2), 261-278.
- Miller, S. L. (1998). Rocking the rank and file: Gender issues and community policing. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 14(2), 156-172.

- Morash, M., & Haarr, R. (2012). Doing, Redoing, and Undoing Gender. *Feminist Criminology*, 7(1), 3-23.
- Rabe-Hemp, C. (2009). POLICEwomen or PoliceWOMEN? *Feminist Criminology*, 4(2), 114-129.
- Roberg, R., & Kuykendall, J. (1990). Police organization and management. Brooks/Cole, Pacific Grove, CA.
- Skogan, W. G. (2006). Advocate: The promise of community policing. In *Police innovation: Contrasting perspectives*. Cambridge University Press.
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (1988). Community policing: Issues and practices around the world. Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, Office of Communication and Research Utilization.
- Williams, J. (2000). Unbending Gender [electronic Resource] : Why Family and Work Conflict and What to Do about It / Joan Williams.

Abstract

Introduction of ‘Service-oriented Police Role Model’ in Patrol Police

Kim Eun-ji

Department of Sociology

The Graduate School

Seoul National University

This study concerns how the police introduced ‘service-oriented police role model’ into their hierarchical structure, especially acceptance and denial of such role among the patrol police. The patrol police are most directly affected by the introduction of the ‘service-oriented police role model’ in that their duty is intimately related with communication with community. However, as ‘street-level bureaucrats’, they have discretion to distance themselves from the central agency. They may or may not accept the newly introduced ‘service role’ as an extended part of their duty. This article approaches attitudes of the patrol police in various angles in terms of convention and

gender.

keywords : service, the Patrol police, street-level bureaucrats,
autonomy, discretion, convention, gender

Student Number : 2017-28920